

L'Influence du Constitutionnalisme Français sur la Constitution Polonaise du 17 Mars 1921

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences Politiques et Economiques)

Présentée et soutenue le 28 Novembre 1930, à 14 heures

PAR

SEWERYN RÓŻYCKI

JURY :

Président : M. GIDEL, professeur.

Suffragants : M. MESTRE, professeur.

M. J. BARTHÉLEMY, professeur.

LES PRESSES MODERNES

45, rue de Maubeuge, 45

PARIS

1930



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552828_0013

**L'Influence du Constitutionnalisme Français
sur la Constitution Polonaise du 17 Mars 1921**

*La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises dans
les thèses; ces opinions doivent être consi-
dérées comme propres à leurs auteurs*

L'Influence du Constitutionnalisme Français sur la Constitution Polonaise du 17 Mars 1921

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences Politiques et Economiques)

Présentée et soutenue le 28 Novembre 1930, à 14 heures

PAR

SEWERYN RÓŻYCKI

JURY :

Président : M. GIDEL, professeur.

Suffragants : M. MESTRE, professeur.

M. J. BARTHÉLEMY, professeur.

LES PRESSES MODERNES

45, rue de Maubeuge, 45

PARIS

—
1930

A MON PÈRE ET A MA MÈRE



Index des Abréviations

- BARTHÉLEMY & DUEZ, p... Barthélemy et Duez, Traité élémentaire de Droit constitutionnel, Paris, 1925, p.
- CARRÉ DE MALBERG, T. p... Contribution à la théorie générale de l'Etat, Paris, 1922, T. p.
- DUGUIT, p... Duguit, Manuel de droit constitutionnel, Paris, 1923, p.
- ESMEIN, T. p... Esmein et Nézard, Eléments de Droit constitutionnel français et comparé, Paris, 1927-1928, T., p.
- HAURIOU, p... Hauriou, Précis de Droit constitutionnel, Paris, 1923, p.
- KOMARNICKI, p... Komarnicki, Traité de Droit politique polonais, Varsovie, 1922, p.
- KUTRZEBA, T., p... Kutrzeba, Histoire de l'organisation politique de la Pologne, Lwow, 1920, T., p.
-

Introduction

La Diète Constituante polonaise de 1919 se trouvait aux prises avec des difficultés extraordinaires ; elle devait donner une organisation constitutionnelle à la Pologne qui, après un siècle et demi de servitude, venait de reprendre sa place parmi les nations libres et indépendantes. Pendant près de cent cinquante ans la nation polonaise avait été écartée de la vie politique. Elle devait concentrer toute son énergie pour défendre sa vie spirituelle et son caractère national et pour travailler à récupérer son indépendance. Les deux insurrections de 1830 et de 1863, qui malheureusement échouèrent toutes les deux, avaient augmenté la méfiance et la haine des oppresseurs à l'égard des opprimés et eurent cette conséquence que la société polonaise se vit écartée plus rigoureusement encore de toute vie politique.

Ce ne fut que vers la fin du xix^e siècle et au commencement du xx^e, quand les trois puissances co-partageantes furent passées du régime despotique à un régime constitutionnel, que les Polonais commencèrent à prendre part à la vie politique de ces Etats. Mais on était alors aux dernières années de servitude de la Pologne ; et les Polonais, tout en cherchant à conquérir autant qu'il était possible de libertés, n'ont jamais cessé de considérer les régimes politiques, sous lesquels ils vivaient, comme leur étant imposés par la force et les institutions octroyées comme des pis-aller, en attendant que sonnât l'heure de la délivrance de leur Patrie.

Lorsque la Pologne eut recouvré, en 1918, son indépendance, la première tâche de ce nouvel Etat fut, outre la défense et la fixation des frontières, l'élaboration d'une constitution. La Diète Constituante désirait, d'une part que son œuvre constitutionnelle fût une émanation de la tradition et du génie propre de la Nation, d'autre part qu'elle répondît aux aspirations de l'époque actuelle et comportât les conquêtes les plus récentes des sociétés modernes dans les domaines politique et social. Ces nobles intentions de la Diète ont trouvé leur expression dans le préambule de la Constitution : « Nous, Nation Polonaise..... renouant la tradition glorieuse de la mémorable Constitution du Trois Mai; ayant en vue le bien de notre Mère-Patrie tout entière, libre et unifiée;..... désireux également d'assurer le développement de toutes ses forces morales et matérielles pour le bien de l'humanité entière renaissante, comme aussi de garantir à tous les citoyens de la République l'égalité et au Travail le respect, la reconnaissance de ses droits, et la protection particulière de l'Etat..... »

Mais si la Constituante était unanime dans ses intentions, elle était loin de l'être quant au caractère à donner à la future Constitution. Les membres de la Diète, recrutés parmi les anciens ressortissants de trois Etats de régimes politiques différents, avaient des habitudes d'esprit différentes et des divergences de vues sur le statut constitutionnel à organiser dans la nouvelle Pologne. D'autre part, la Constituante, désireuse de créer des institutions politiques qui fussent à la fois traditionnelles et modernes, se heurta à cet écueil que le développement du constitutionalisme polonais s'était arrêté avec l'année 1795, date du troisième partage.

Si donc la Diète voulait tenir compte des progrès qui

s'étaient opérés en Occident depuis un siècle et demi et doter la Pologne des institutions modernes, elle devait nécessairement établir la future constitution selon les modèles empruntés à d'autres pays. Ayant pris pour base les principes démocratique et républicain, les constituants polonais avaient à choisir entre deux systèmes : ou bien le système américain, régime présidentiel, ou bien le système français, régime parlementaire. La Constituante a adopté le système français. Plusieurs raisons contribuèrent à cette détermination. Le système français présentait plus d'affinités avec le régime par lequel la Pologne s'était gouvernée pendant des siècles ; la monarchie élective, le système de représentation, l'existence d'une Diète composée de deux Chambres, tels sont les traits caractéristiques qui rapprochent l'ancienne organisation politique de la Pologne du type français.

L'amitié traditionnelle des deux nations, française et polonaise, la communauté de civilisation et d'intérêts politiques et économiques, enfin les liens historiques, n'étaient pas étrangers à l'adoption par la Constituante polonaise du système français.

La Diète Constituante a repoussé le système américain, le gouvernement présidentiel, avec l'indépendance absolue, en théorie du moins, pour l'exécutif vis à vis du législatif et inversement, comme contraire à la tradition politique et au tempérament de la nation polonaise. De même la Constituante n'a pas retenu le projet de système fédératif que préconisait la proposition déposée au nom du « Club du Travail Constitutionnel » (Klub Pracy Konstytucyjnej) par le prof. Buzek, avec la division de l'Etat polonais en Régions et avec l'institution des organes nationaux (fédéraux) et régionaux. La Constituante a repoussé avec raison le système fédératif.

En effet, ce système impliquerait une forte décentralisation. Or le nouvel Etat polonais, composé des trois parties que l'on sait, éprouva le besoin d'une organisation qui permit d'unifier ces anciens territoires; à l'encontre de cette nécessité le système fédératif n'eût fait qu'accroître les différences dues à une séparation prolongée. Le gouvernement du type français permettait précisément de consolider le nouvel état de choses et de donner aux terres polonaises un gouvernement fort et centralisé. C'est encore là une des raisons, pour lesquelles la Pologne est entrée dans la voie du système de gouvernement auquel nous donnons le nom de français.

Aussi, l'influence du constitutionalisme français sur la Constitution polonaise de 1921 s'est fait puissamment sentir. Elle s'est réalisée selon trois modes différents : elle a été directe et voulue; en ce cas les constituants polonais se sont sciemment approprié des institutions appartenant au constitutionnalisme français; ou bien elle a été indirecte; la Constituante polonaise a emprunté alors certaines institutions à des Etats autres que la France, sans se douter que ces institutions remontaient par leur origine à la doctrine ou à la pratique français; ou bien enfin l'influence du constitutionnalisme français sur l'organisation constitutionnelle de la Pologne s'est exercée par l'intermédiaire de la Constitution polonaise du Trois Mai 1791. En effet, l'influence de la Constitution du 3 Mai sur celle du 17 Mars 1921 est indéniable. Les constituants de 1921 s'efforçaient d'adopter une constitution qui fût le plus conforme possible à la tradition de la nation polonaise et ils ont admis plusieurs principes que renfermait la Constitution de 1791, dans cette pensée qu'ils s'approprieraient des institutions purement polonaises; ils ne se dou-

taient pas que parfois ces principes et ces institutions n'étaient point traditionnels pour la Pologne et que la Constitution du 3 Mai, fortement influencée, elle aussi, par les idées réformatrices françaises, les avait empruntés également à la France. Cela étant, en vue de rendre notre travail plus complet, nous consacrerons une large place à l'étude de la Constitution du Trois Mai 1791.

■
* *

Avant d'aborder notre sujet, nous croyons utile de donner certaines explications sur le titre même de notre thèse.

Une constitution, de même qu'une loi, peut être envisagée au point de vue matériel et au point de vue formel. Au sens matériel, c'est l'ensemble des règles d'ordre général qui régissent l'organisation politique d'un Etat, l'ensemble des règles relatives aux grands pouvoirs de cet Etat, à leurs rapports mutuels, ainsi qu'à leurs rapports avec les nationaux. Ces règles peuvent être coutumières et non codifiées; il en est ainsi en Angleterre. Mais dans presque tous les Etats elles sont insérées dans des textes spéciaux qui portent le titre de chartes ou de constitutions. Dans ce cas, on entend le mot « constitution » au sens formel.

Mais, à côté de celles que contiennent les chartes, il est des dispositions constitutionnelles au sens matériel qui peuvent se trouver contenues également dans les lois ordinaires, voire dans des règlements des Chambres ou bien même qui peuvent exister comme règles coutumières, non rédigées.

Nous avons choisi pour objectif de notre thèse de dégager celles des influences françaises qui ont trouvé leur expression dans l'organisation politique de la Pologne, telle qu'elle est instituée par la Constitution polonaise actuelle au

sens formel du mot, sans tenir compte des autres dispositions constitutionnelles que l'on pourrait retrouver dans les lois ordinaires ou qui ressortent de la pratique constitutionnelle. Cependant les institutions qui ont servi de modèle aux constituants polonais ne sont pas organisées toutes ni exclusivement par la Constitution française, ou, pour être strict, par les Lois Constitutionnelles de 1875. Il est évident que ces Lois, dont seulement 24 articles sont restés présentement en vigueur, ne contiennent pas à elles seules tout l'ensemble de l'organisation politique de la France. Plusieurs règles qui fixent le régime constitutionnel français se retrouvent dans les dispositions de Constitutions et de lois politiques antérieures qui n'ont pas été abrogées; il en est de même pour les lois dites organiques, relatives aux élections des députés et des sénateurs, ainsi que pour les règlements des Chambres; certaines lois ordinaires, comme celle du 3 Avril 1878 sur l'état de siège, comportent des dispositions qui par leur nature devraient figurer dans la Constitution elle-même; enfin certaines règles qui n'ont jamais été libellées expressément en France mais font néanmoins partie de la pratique constitutionnelle, ont été reproduites par la Constitution polonaise.

Dégager les influences qu'a exercées sur la Constitution, au sens formel, en Pologne, le régime constitutionnel tel qu'il a été créé en France par les Constitutions, par les lois politiques et par la pratique, en un mot le constitutionnalisme français, tel sera le but précis de notre étude.

CHAPITRE PREMIER

La Souveraineté Nationale

L'article 2 de la Constitution polonaise débute ainsi : « Le pouvoir souverain dans la République de Pologne appartient à la Nation ». Dès le principe donc, la Constitution se place sur le terrain de la souveraineté nationale.

Cette doctrine est d'origine française. Elle a été développée et propagée dans le monde par le mouvement des idées au XVIII^e siècle, notamment par l'Ecole du droit de la nature, avec J.-J. Rousseau en tête. Ce dernier a exercé sans conteste une influence des plus grandes sur les hommes de la Révolution ; les Constitutions de cette époque s'efforcent de mettre en application les idées énoncées par ce philosophe.

Rousseau prend pour point de départ l'état naturel des hommes avant la naissance des Nations et la création des Etats. Dans cet état naturel les hommes, d'après lui, vivaient libres, indépendants, « *vindice nullo, sponte sua, sine lege* »,.

Les sociétés se formèrent par le consentement bénévole et unanime des hommes vivant jusque-là dans l'état de nature, qui passèrent entre un « contrat social », en vertu duquel ils abandonnèrent une partie des libertés qui constituaient leurs prérogatives ; ils se désistèrent alors partiellement de ces libertés pour créer une volonté et une puissance supérieure aux volontés individuelles. Ainsi apparaît la souveraineté dont le titulaire est un être nouveau, collectif, indivisible et distinct

des individus qui le composent (1). Cette souveraineté, en tant que l'expression de la volonté générale, est inaliénable et doit être exercée par le peuple lui-même. Et même, si le peuple ne l'exerce pas personnellement, qu'il l'ait confiée à un individu (monarque) ou remise entre les mains d'un petit groupe, il n'en reste pas moins le maître et peut à tout instant révoquer les « commis » (comme le mandant révoque le mandataire), afin d'exercer lui-même la souveraineté (que Rousseau, il est vrai, confond avec la fonction législative).

Le système de Rousseau conduit fatalement au gouvernement direct dans lequel l'intervention effective du peuple est nécessaire pour que certains actes deviennent juridiquement valables. En effet, le projet de Constitution girondine du début de 1793, qui s'inspirait du système de Rousseau et se piquait de réaliser ses idées à la lettre, après avoir affirmé, à l'article 27 de la Déclaration des droits naturels, que la souveraineté « réside essentiellement dans le peuple entier et chaque citoyen a un droit égal de concourir à son exercice », appelle tous les citoyens à participer directement au travail législatif, en organisant les assemblées primaires « pour délibérer sur les objets qui concernent l'intérêt général de la République » (Titre III, Sect. II, art. 2).

Quant à l'essence de la souveraineté, Rousseau n'y touche pas; il la maintient telle qu'elle était aux temps des monarchies absolues; il la déplace seulement et la fait passer du roi au peuple. De cette façon, la souveraineté qui, dans la

(1) Cependant ROUSSEAU se met en contradiction avec lui-même lorsqu'il dit, au chapitre I, Livre III du Contrat Social : « Supposons que l'Etat soit composé de dix mille citoyens... Chaque membre de l'Etat a, pour sa part, la dix-millième partie de l'autorité souveraine », parce qu'alors la souveraineté ne serait que la somme numérique des volontés individuelles.

conception de Rousseau, avait pour point de départ l'état libre et indépendant de l'individu et pour but la sauvegarde des droits naturels, aboutit en réalité au même despotisme que dans les monarchies absolues (Duguit, p. 19; Carré de Malberg, T. II, p. 154).

L'influence de Rousseau sur l'œuvre constitutionnelle de l'Assemblée Nationale de 1789 était, en dépit des apparences, moins importante que celle de Montesquieu. Certes, Rousseau a contribué, et grandement, à la reconnaissance des droits individuels; les principes de sûreté, de liberté, d'égalité sont dus à Rousseau, qui, en particulier dans le Contrat Social, avait préparé les esprits à cette réforme et frayé le progrès dans ce domaine. Mais, pour ce qui est des bases même constitutionnelles de la doctrine et du principe de la séparation des pouvoirs, c'est plutôt Montesquieu qui a marqué de son empreinte le constitutionnalisme français et, ajoutons, le constitutionnalisme polonais.

La doctrine qui s'est dessinée à l'Assemblée Nationale de 1789 et qui est encore aujourd'hui à la base du droit français, ne s'attache pas à expliquer l'origine de la souveraineté; son but est d'expliquer et de justifier l'organisation juridique de l'Etat moderne. Aussi s'est-on écarté des idées émises par Rousseau, dont le système conduisait logiquement, nous l'avons dit, au gouvernement direct, pour suivre la voie indiquée par Montesquieu.

En effet, au sein de la Constituante s'est dégagée une autre doctrine sur la souveraineté, doctrine qui l'a finalement emporté. Elle a pris pour point de départ, non pas « l'individu souverain », mais la Nation tout entière, conçue comme unité: bien qu'elle soit composée des individus, elle constitue un être distinct, pourvu d'une volonté propre, indépen-

dante des volontés des individus qui cependant la composent. C'est dans la collectivité unifiée des nationaux, dans la Nation « être collectif, pris dans son intégralité indivisible » (Carré de Malberg, T. II, p. 432) que réside primitivement la souveraineté. En conséquence, ce ne sont plus les individus qui possèdent la souveraineté; la qualité spéciale de souverain appartient à la Nation seule, prise dans son ensemble.

Si la souveraineté réside dans les nationaux, ce n'est qu'en tant que membres constitutifs de la Nation; elle descend, pour ainsi dire, de la Nation, être collectif, aux citoyens dont elle se compose. Ici on voit nettement la différence entre cette doctrine et l'idée de Rousseau qui prenait pour point de départ l'individu et pour qui « le souverain n'est formé que des particuliers qui le composent » (Rousseau, *op. cit.* Livre I Chap. 7).

Qu'est-ce donc que la doctrine de la souveraineté entend par le mot « Nation » ?

Consultons les textes des Constitutions françaises pour répondre à cette question. Les voici : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément » (Constitution de 1791, Déclaration, art. 3). « La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice. » (Constitution de 1791, Titre III, art. 1). « La souveraineté réside essentiellement dans l'universalité des citoyens. » (Constitution de l'An III, art. 17) (1).

Il résulte de ces textes que la souveraineté réside dans

(1) Voir également art. 7, Acte Constitutionnel du 24 juin 1793 et article premier de la Constitution de 1848.

la Nation, être collectif; aucun groupe, ni aucun individu ne peut prétendre en être titulaire; elle appartient à l'ensemble, à « l'universalité » des citoyens. Donc *tout* le peuple, tous les citoyens ont la jouissance de la souveraineté. Est-ce à dire que, par hypothèse, tous les citoyens rassemblés auraient l'exercice de la souveraineté ? Non. Il s'agit ici de l'universalité *idéale* des citoyens, de l'universalité qui demeure indépendante des individus qui la composent, sans tenir compte de leur âge, de leur sexe, de leur fortune, ni de la succession des générations (Carré de Malberg, T. II, p. 194). Autrement dit, la Nation est une personne juridique, propriétaire et titulaire de la souveraineté qui a des intérêts distincts de ses membres et une volonté indépendante de celle de chacun des citoyens; la Nation, c'est la personnification juridique de la collectivité réelle et permanente et de ses intérêts; pour faire face à ces intérêts, la Nation a des organes nationaux. Et une Nation organisée, dotée de ces organes, c'est l'Etat lui-même.

Ainsi ces deux notions : Nation et Etat se confondent et sont coulées dans le même moule juridique. D'après cette doctrine l'Etat est la personnification de la collectivité nationale, organisée elle-même en une unité collective mais indivisible. On ne saurait dire que l'Etat est une personne en soi, distincte de la Nation et qui ait en dehors d'elle une existence. Ces deux notions se complètent et s'unissent organiquement : « l'Etat et la nation ne font qu'un (Carré de Malberg, p. 187, T. II; *vide* également Esmein, T. I, p. 50).

La doctrine que nous venons d'exposer est encore aujourd'hui à la base du droit public français. Les Lois Constitutionnelles de 1875 l'admettent tacitement. Que le principe de la souveraineté nationale soit, en dépit du silence de la

dernière Constitution, à la base de l'organisation constitutionnelle française actuelle, cela découle, d'après MM. Barthélemy et Duez (p. 59 et s.) des faits suivants :

1° Le principe de la souveraineté nationale, ayant été proclamé solennellement ou implicitement (sauf la Charte Constitutionnelle de 1814) par toutes les Constitutions françaises, est devenu traditionnel dans le constitutionnalisme français.

2° Ce principe a été admis, ainsi qu'il découle des travaux préparatoires, comme étant à la base de droit constitutionnel français par la majorité de membres de l'Assemblée Nationale de 1875 et s'il n'a pas été formellement proclamé, c'est qu'il leur paraissait évident et au-dessus de toute discussion.

3° Enfin, la Constitution de 1875 crée les institutions qui ont nécessairement à la base le principe de la souveraineté et n'en sont que la conséquence, à savoir l'origine élective et n'en sont que la conséquence, à savoir l'origine élective des organes constitutionnels, l'universalité du suffrage et la possibilité de dissolution de la Chambre des députés par le Président de la République avec le concours du Sénat.

Si nous avons insisté un peu longuement sur la doctrine de la souveraineté nationale dans le droit constitutionnel français, c'est pour nous permettre de démontrer plus aisément que la même doctrine, sans qu'il y ait été apporté de changement, a été adoptée par la Constitution polonaise de 1921; cela nous évitera d'avoir à faire une exposition détaillée de cette même doctrine dans le droit constitutionnel polonais.

La Constitution polonaise de 1921, en faisant sienne l'i-

dée de la souveraineté nationale du constitutionnalisme français, suivait l'exemple de la Constitution du 3 mai 1791 qui, elle aussi, avait été fortement influencée par les idées constitutionnelles françaises. En même temps que l'Assemblée Nationale de 1789 délibérait sur les bases à adopter pour le nouveau régime politique en France, la Diète dite « de Quatre Ans », en Pologne, procédait à un ensemble de réformes dont le résultat fut la Constitution votée le 3 mai 1791. Les membres de la Diète, de même que les esprits les plus éclairés en Pologne, s'intéressaient vivement aux événements politiques qui se déroulaient alors en France; ils se tenaient très au courant des débats et discussions qui avaient lieu au sein de l'Assemblée Nationale. Les œuvres de Montesquieu et de Rousseau étaient lues avec attention et passionnément discutées dans les milieux cultivés. Aussi la Constitution du 3 Mai porte-t-elle des traces de l'influence des nouvelles idées qui s'étaient fait jour à l'Assemblée Nationale. Cette influence paraissait aux auteurs mêmes de la Constitution du 3 Mai à ce point considérable, que le Roi Stanislas Poniatowski, dans une lettre adressée le 5 Mai 1791 à l'Assemblée Nationale en France, n'hésitait pas à écrire : « Vous avez donné au monde un grand exemple et déjà cet exemple est suivi. Déjà un peuple de tout temps l'ami de la France, vient d'arborer l'étendard de la liberté et l'a consacrée sans trouble, sans effusion de sang et au milieu de l'allégresse de toutes les classes de citoyens. Cette révolution tout à la fois heureuse et paisible, la Pologne vous la doit : et à peine proclamait-on en France vos maximes sacrées, qu'elles retentissent dans les forêts de la Lithuanie et ma Patrie, éclairée par vos décrets, forte de votre expérience, s'est honorée du titre sans connaître l'enfance de la liberté; aussi, en ache-

vant votre bonheur, vous commenciez le nôtre, et désormais, les Sarmates régénérés ne prononceront les mots de la Nation Française qu'avec l'accent de la reconnaissance » (1).

Ce document démontre suffisamment combien grande était l'influence des idées françaises en Pologne au XVIII^e siècle, notamment sur l'œuvre constitutionnelle de 1791, avec cette réserve, toutefois, que cette influence était à certains égards plus apparente qu'elle ne semblait tout d'abord.

S'inspirant des principes énoncés par la Déclaration des droits de l'homme (la Constitution française de 1791 ne fut votée que quatre mois après la Constitution polonaise), la Constitution du 3 Mai proclame l'idée de la souveraineté nationale dans les termes suivants : « Dans la société tout pouvoir émane essentiellement de la volonté nationale. » Quel était le sens de cette phrase ? Cette formule voulait dire que seule la Nation était souveraine ; qu'elle était titulaire de tout pouvoir ; que personne autre — pas même le Roi — ne pouvait s'en attribuer la possession. Cependant les auteurs de la Constitution n'ont pas donné, en pratique du moins, à ce mot « Nation » le même sens, ni la même étendue, que les constituants français. En effet, par le mot Nation on entendait en Pologne le Roi, la noblesse et le clergé. A cet égard la Constitution n'apportait aucune innovation, car, d'après le droit constitutionnel polonais traditionnel, ces trois états (Roi, clergé, noblesse) ont été toujours considérés comme titulaires de la souveraineté. Les Rois de Pologne n'étaient pas « souverains » dans le plein sens de ce mot ; ils avaient cessé de l'être à partir de l'éta-

(1) Cité par Ladislas WŁOCH « de l'Esprit de la Constitution » dans « l'Enquête sur la Constitution du 17, III, 1921 », pages 43 et 44.

blissement de la monarchie élective, c'est-à-dire depuis le commencement du XV^e siècle (Kutrzeba, T. I, p. 94), et aucun d'eux ne pouvait dire : « L'Etat, c'est moi. »

On voit donc que l'influence française était plus apparente que réelle. Les constituants polonais n'ont emprunté à la France que la terminologie et la rédaction du principe de la souveraineté nationale. En fait, ils n'ont pas su déduire de ce principe toutes les conséquences démocratiques et ils ont repoussé les grandes maximes de l'égalité des hommes proclamées par la Déclaration des droits. La Constitution du 3 Mai, bien qu'elle marquât un grand progrès social, n'avait cependant pas accordé au tiers état la plénitude des droits civiques et politiques, encore moins à la masse des paysans qui restèrent soumis à la classe privilégiée, sans bénéficier pour ainsi dire d'aucune protection légale.

La Constitution polonaise de 1921, elle aussi, a emprunté au constitutionnalisme français la doctrine de la souveraineté nationale. Pour s'en convaincre, il suffit de comparer les textes qui s'y rapportent dans la Constitution polonaise actuelle avec les textes de la Constitution française de 1791 : « Le pouvoir souverain dans la République de Pologne appartient à la Nation » (art. 2 de la Constitution polonaise). « La Souveraineté... appartient à la Nation » (Titre III, art. I, de la Constitution française de 1791). Le texte de l'article 2 est littéralement copié sur la Constitution française.

L'influence des Constitutions françaises, en ce qui concerne le principe de la souveraineté, se manifeste aussi par le fait que la Constitution polonaise exprime formellement ce principe et l'insère dans le texte même de la Constitution, à l'exemple de presque toutes les Constitutions françaises.

La Constitution polonaise du 17 Mars 1921, en déclarant que le pouvoir souverain appartient à la Nation, se rallie purement et simplement à la doctrine française, sans y apporter le moindre changement. D'après elle, la Nation est propriétaire et titulaire de la souveraineté. La Nation est ici conçue comme l'ensemble des citoyens, comme un être collectif, mais indivisible, ayant sa volonté propre et distincte, supérieure aux volontés des particuliers, dont cependant elle se compose. La Nation a ses organes propres qui sont : la Diète et le Sénat, le Président de la République avec les Ministres, enfin les Tribunaux. De cette façon les deux notions — de la Nation et de l'Etat — se confondent en une seule, et, d'après le droit constitutionnel polonais, en conformité avec le système français, l'Etat n'est que l'expression juridique de la Nation ; la Constitution ne fait aucune différence entre l'Etat et la Nation (« Notre Constitution », Estreicher, p. 44).

CHAPITRE II

Le Gouvernement représentatif

Le Mandat représentatif

A la différence du principe de la souveraineté du peuple, dont l'application aboutit à l'établissement du gouvernement direct, le principe de la souveraineté nationale implique le gouvernement représentatif, c'est-à-dire un gouvernement où « le peuple se gouverne par les élus » (Carré de Malberg, T. II, p. 202). Dans le système du gouvernement direct, la souveraineté est exercée par le peuple lui-même réuni en assemblée primaire. Les actes étatiques les plus importants, qu'ils soient d'ordre législatif, gouvernemental ou juridictionnel, s'effectuent avec le concours direct et effectif du peuple. Dans les pays de gouvernement direct il y a bien des organes étatiques : le corps de magistrats qui préparent des lois, le corps de magistrats qui assument l'administration du pays ; il y a des tribunaux. Mais leur caractère diffère de celui des mêmes organes du gouvernement représentatif ; ce ne sont pas des organes de représentation, ce sont de simples « commis » (J.-J. Rousseau, *Contrat social*, Livre III, Chapitre I), dont la tâche consiste à exécuter la volonté nationale exprimée précédemment par le peuple.

Mais même dans ce régime du gouvernement direct, l'idée de représentation doit fatalement être appliquée. Tout

d'abord ce n'est pas le peuple tout entier qui prend part à la gestion des affaires publiques; les assemblées primaires ne se composent guère que d'un certain nombre de citoyens, soumis à des cens de diverses natures, de sorte qu'en réalité ce n'est qu'une fraction et non pas même la majorité de la population qui participe à la vie active publique. A cet égard ils « représentent » le peuple. Puis, les décisions ne sont pas ordinairement prises à l'unanimité, mais à la majorité des voix, unique moyen de dégager « la volonté générale », autrement dit, c'est la majorité au sein des assemblées qui impose son opinion à la minorité et cette opinion, bien qu'elle ne soit pas celle de tous les habitants, mais seulement d'une partie, est considérée comme la volonté nationale. On a donc à faire ici également à une sorte de représentation, représentation de fait, tandis que dans le régime représentatif elle est sanctionnée par la loi.

L'idée du gouvernement représentatif découle de l'essence de la souveraineté nationale. D'après cette doctrine le pouvoir suprême appartient à la Nation, conçue, non pas comme la somme des citoyens, encore moins comme l'ensemble des électeurs, mais comme une unité abstraite, idéale, c'est une personne juridique, qui comme telle doit se faire représenter par un ou plusieurs organes, composés eux-mêmes d'un ou plusieurs individus, qui expriment sa volonté, qui veulent au lieu et place de la Nation. La Nation, tout en conservant la substance de la souveraineté, en délègue l'exercice aux représentants, en l'espèce aux organes de représentation, dont la volonté est considérée comme émanant de la Nation et qui sont ses mandataires.

Mais puisqu'ils ne sont pas titulaires du pouvoir suprême, ils n'en pourront pas avoir l'exercice, si ce n'est en

vertu du consentement exprès de la Nation. Aussi personne, aucun individu, aucun groupe ne peut représenter la volonté nationale sans autorisation de la Nation, ce qui a été dit par plusieurs Constitutions françaises. Nous en citerons quelques textes : « Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en (de la Nation) émane expressément » (art. 3 de la Déclaration des droits de l'homme). « La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation ; aucune sanction du Peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice » (Const. de 1791, T. III, art. 1). « Nul ne peut, sans une délégation légale, exercer aucune autorité, ni remplir aucune fonction publique » (Constitution de l'An III, Déclaration des droits et des devoirs, art. 19). « Aucun individu, aucune fraction du peuple ne peut s'en (de la souveraineté) attribuer l'exercice » (Const. de 1848, art. premier, texte dont il faut rapprocher les articles 20 et 45 de cette même Constitution) (1).

Il résulte de ces textes que :

1° La souveraineté étant inaliénable et imprescriptible, la Nation reste seule son possesseur ; elle n'en confie que l'exercice aux organes de représentation qui, eux, ne sont pas souverains, mais substituent leur propre volonté à la volonté de la Nation : ils veulent pour la Nation ;

2° Aucun organe ne peut exercer la souveraineté de sa propre autorité, mais seulement par « délégation » de la Nation ;

(1) Article 20. — « Le Peuple français *délègue* le pouvoir législatif à une Assemblée unique. »

Article 43. — « Le Peuple français *délègue* le pouvoir exécutif à un citoyen qui reçoit le titre de Président de la République. »

3° Il peut y avoir plusieurs organes auxquels la Nation confie l'exercice de la souveraineté.

Quels sont, en effet, les organes appelés à représenter la Nation et à vouloir pour elle ?

Le texte constitutionnel lui-même va nous donner une réponse sur ce point. La Constitution française de 1791, après avoir affirmé qu'elle est « représentative », décide, dans son article 2, Titre III, que « les représentants sont le Corps législatif et le Roi ». De même, la Constitution de 1848 délègue le pouvoir législatif à l'Assemblée Nationale (art. 20) et le pouvoir exécutif du Président de la République (art. 43 ; cf. *suprà*). D'après certains auteurs, la Constitution de 1791 reconnaissait également le caractère d'organe représentatif à l'ordre judiciaire (Duiguit, page 136 ; voir également Carré de Malberg, T. II, p. 203).

Est donc organe de représentation tout organe auquel le pouvoir suprême est délégué par la Nation et qui, en conséquence, est appelé à former et exprimer la volonté nationale.

Mais à côté de la notion de représentation que nous venons d'exposer il y en a une autre, plus étroite, qu'on rattache aux élus pour les assemblées législatives, qui sont appelées plus spécialement à exprimer la volonté nationale ; et c'est de ces représentants (*stricto sensu*) que nous avons précédemment à nous occuper.

La question se pose de la façon suivante : quelle est la situation juridique des élus aux assemblées législatives et quels sont les rapports qui existent entre la Nation titulaire de la souveraineté et ces représentants ?

Il s'est formé trois théories au sujet du rapport qui existe entre les électeurs et les représentants : la théorie du

mandat impératif, la théorie de l'élection simple choix et enfin la théorie du mandat donné par la Nation tout entière au Parlement tout entier.

D'après la première de ces théories, le lien juridique qui lie le représentant ne diffère en rien du rapport du droit privé, du rapport qui unit les mandants avec les mandataires. Ceux-ci doivent s'inspirer des instructions qu'ils ont reçues des mandants, de leur volonté et de leurs programmes. Pareillement les représentants gèrent les affaires publiques suivant les instructions et les indications données par les électeurs. Ce n'est qu'à défaut d'instructions précises que les élus substituent leur propre volonté à celle du corps électoral, mais même alors ils se laissent guider par les opinions et les intérêts de leurs mandants.

Les mêmes conséquences qu'attache le droit privé au rapport entre le mandant et le mandataire découlent de la théorie du mandat impératif.

Ainsi par exemple, dans cette conception l'élu est toujours révocable par les électeurs, il est responsable devant ceux-ci.

La seconde théorie, dite théorie de l'élection de simple choix, n'admet qu'un rapport juridique très vague entre l'électeur et l'élu. Ce rapport trouve son expression dans l'élection, par laquelle les électeurs désignent ceux d'entre eux qui, en vertu de leurs talents et de leurs mérites, sont les plus capables de gérer les affaires publiques. L'élu trouve son droit au gouvernement, non dans l'élection, mais dans sa capacité naturelle, antérieure à l'élection (Barthélemy et Duez, p. 110).

D'autre part, l'élection est l'unique lien juridique qui unit la circonscription et son représentant. Aussi une fois l'é-

lection effectuée, l'élu reprend sa pleine et entière indépendance; sans s'inspirer de la volonté des électeurs, il doit viser et suivre exclusivement les intérêts généraux du pays.

Entre ces deux théories que séparent de si grandes divergences se place la théorie du mandat représentatif.

Or, le gouvernement représentatif n'est pas d'origine française (1) (il n'en est pas moins vrai qu'il a été admis par toutes les Constitutions européennes grâce aux institutions constitutionnelles françaises), la théorie du mandat représentatif s'est formée en France dès le début de la Révolution (Duguit, p. 153; Barthélemy et Duez, p. 110). Suivant cette théorie le mandat est donné par la *Nation entière au Parlement entier*. On se trouve en face de deux sujets du mandat : d'une part la Nation — mandante, d'autre part le Parlement — mandataire. Le mandant n'est pas le corps électoral, ce n'est pas la totalité des citoyens. Les représentants reçoivent leur pouvoir de la Nation, être abstrait, extra-individuel, personne morale telle qu'elle émane de la théorie de la souveraineté nationale (2). Cette thèse a été confirmée formellement par quelques-unes des Constitutions françaises : « Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la Nation entière (Const. de 1791, Titre III, Chap. I, Sect. III, art. 1). « Les membres du corps législatif ne sont pas représentants du département qui les a nommés, mais de la Nation entière » (Const. de l'An III, art. 52). « Les membres de l'Assemblée Nationale sont les représentants, non du département qui les nomme, mais de la France entière » (Const. de 1848, art. 34).

(1) HAURIOU, p. 211 et s.

(2) Par là, la théorie du mandat représentatif se relie organiquement avec la doctrine de la souveraineté nationale.

De ce que les représentants reçoivent le mandat de la Nation entière découle cette conséquence qu'ils doivent s'inspirer surtout des intérêts généraux et s'instruire des besoins du pays. Mais en dégagant la volonté nationale, les représentants doivent se guider également d'après les aspirations et les indications du corps électoral. Ils ne doivent cependant être liés en aucune façon par les instructions des électeurs. Par son essence le mandat représentatif exclut tout mandat impératif; l'hésitation n'est pas permise sur ce point. Néanmoins, quelques textes constitutionnels ont pris la précaution d'interdire formellement aux représentants de recevoir les instructions de leurs électeurs. « Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier... et il ne pourra leur être donné aucun mandat (Const. de 1791, Titre III, Chap. I, Sect. III, art. 7). Cet article fut presque textuellement reproduit par l'art. 52 de la Constitution de l'An III. « Ils (les représentants) ne peuvent recevoir de mandat impératif » (Const. de 1848, art. 35). « Tout mandat impératif est nul et de nul effet » (art. 13 de la loi organique sur l'élection des députés du 30 novembre 1875).

Le mandat en vertu duquel les représentants sont appelés à vouloir pour la Nation ne leur appartient pas individuellement; il est l'attribut du corps entier de l'Assemblée législative. Un député à lui seul ne peut s'arroger le droit de représenter la Nation du fait même qu'il est député; il ne la représente qu'en tant qu'il concourt par son activité au sein du Parlement à la formation de la volonté nationale. C'est donc le Parlement tout entier qui reçoit le mandat de la Nation.

Le gouvernement représentatif s'est créé spontanément

en Pologne et depuis le XV^e siècle il est devenu traditionnel dans le système du droit politique. Il faut reconnaître l'année 1493 comme la date de l'organisation définitive de la Diète polonaise (Kutrzeba, T. I, p. 107). Les membres de la Chambre des députés (Izba Poslow) élus par les collèges électoraux, dits Diétines, étaient liés par les instructions, d'abord orales, ensuite écrites, qui leur étaient imposées par ces dernières. C'était donc le système du mandat impératif. Mais à certaines époques exceptionnelles le système parlementaire devint très rapproché de celui des temps modernes. Ainsi aux moments de grands dangers ou de calamités qui menaçaient l'existence de la République, les Parlements s'érigèrent quelquefois en « confédérations ». On y votait non pas à l'unanimité comme à la Diète, mais à la majorité des voix et les décisions prises par une confédération, s'imposaient à toute la Nation quelles que fussent les instructions données par les Diétines aux députés.

En définitive on ne peut attribuer l'établissement du système représentatif en Pologne à l'influence du constitutionnalisme français. Cette influence apparut, au contraire, très nettement au moment de l'abolition de l'ancien régime, où le mandat impératif fut remplacé par le mandat de représentation nationale, une des plus grandes réformes qu'ait effectué la Diète, dite de Quatre Ans et qui a été opérée nettement sous l'influence française. La loi organique sur les Diétines du 24 mars 1791, qui a été reconnue comme faisant partie intégrante de la Constitution du 3 Mai, interdit formellement le mandat impératif et déclare que les députés ne peuvent être liés par les instructions des collèges électoraux. En même temps la Constitution admet (1) le système de la

(1) Chapitre VI.

représentation nationale d'après laquelle les députés sont mandataires de la Nation entière. Voici en quels termes :

« Le pouvoir législatif ne pouvant être exercé par tout le corps des citoyens et la Nation se suppléant elle-même par ses *représentants* ou Nonces librement élus, statuons que les Nonces nommés dans les Diétines, réunissant dans leurs personnes le dépôt sacré de la confiance publique, doivent, en vertu de la présente Constitution, être envisagés comme les Représentants de la Nation entière, tant pour ce qui concerne la législation, que pour ce qui a trait aux besoins de l'Etat en général. »

La Constitution polonaise de 1921, après avoir emprunté au constitutionnalisme français l'idée de la souveraineté nationale, sur laquelle repose d'ailleurs tout son système, devait forcément s'assimiler le régime représentatif, conséquence logique de cette idée. Et de même que la Constitution du 3 Mai 1791, la récente Constitution polonaise a fait sienne la théorie du mandat représentatif.

La Constitution polonaise est « représentative ». La Nation ne se gouverne pas par elle-même ; tout en restant la véritable et unique titulaire de la souveraineté, elle en délègue l'exercice à des organes qui sont en même temps ses représentants. Tel est bien le résultat de l'article 2 dont la teneur est la suivante : « Le pouvoir souverain dans la République de Pologne appartient à la Nation. Ce pouvoir a pour organes : dans le domaine législatif, la Diète et le Sénat ; dans le domaine exécutif, le Président de la République conjointement avec des ministres responsables ; dans le domaine judiciaire, des tribunaux indépendants. »

L'article 2 est donc d'une importance capitale : il préjuge toute l'organisation constitutionnelle. N'eût-on que cet arti-

cle entre les mains, on pourrait sans difficultés reconstruire l'ensemble des autres prescriptions. En effet, il embrasse simultanément trois questions qui constituent la base et le fondement de l'organisation de l'Etat : la question de la souveraineté, celle de la représentation nationale et, comme on le verra dans le Chapitre suivant, la séparation des pouvoirs.

Or, d'après cet article, la souveraineté ne sera pas exercée par la Nation, bien qu'elle appartienne à celle-ci ; la Nation se fait représenter par des organes dont la volonté vaudra pour la sienne. La Constitution polonaise repousse le système du gouvernement direct. A l'exception de l'élection des représentants (1) le peuple n'exercera lui-même aucune des fonctions étatiques. L'exercice de ces fonctions est confié par la Constitution à trois organes qui tous proviennent directement ou indirectement de l'élection. Ainsi la fonction législative est exercée par la Diète et le Sénat, la fonction exécutive par le Président de la République et les ministres, enfin l'administration de la justice est confiée à des Tribunaux indépendants.

En résumé, les attributions liées à la possession de la souveraineté ne sont pas exercées par la Nation elle-même qui en demeure cependant titulaire. La Nation personne morale se fait représenter par ses organes qui statuent pour elle chacun dans son domaine respectif.

Nous passons maintenant à l'idée de représentation dans sa notion plus étroite, c'est-à-dire à l'idée qui vise uniquement les rapports entre la Nation et les membres de l'Assemblée législative.

(1) La Constitution polonaise prévoit également l'élection par la population de certaines catégories de fonctionnaires et de juges, cf. art. 66 et 76.

La Constitution polonaise de 1921, de même que celle de 1791, a subi très fortement à cet égard l'influence des Constitutions françaises. Avec l'organisation constitutionnelle de la France, elle admet l'idée du mandat représentatif, en rejetant les autres systèmes. La Nation donne le mandat au Parlement tout entier, c'est-à-dire à la Diète et au Sénat; les manifestations de volonté émanées du corps législatif sont considérées comme la volonté nationale, au même titre que si elles émanaient directement de la Nation. Ceci découle encore de l'article 2 de la Constitution, qui confie le pouvoir législatif, non pas aux députés pris individuellement, mais à un organe composé de la Diète et du Sénat.

L'idée de la représentation nationale a été exprimée également, bien qu'indirectement, par le préambule de la Constitution :

« Nous, *Nation polonaise*... avons adopté et décrétons à la Diète... la Loi Constitutionnelle... » La volonté de l'Assemblée s'identifie avec celle de la Nation; la Diète Constituante a adopté et décrété une organisation politique qui sera obligatoire pour l'Etat tout entier comme si elle avait été votée et décrétée par la Nation elle-même.

On peut trouver enfin la confirmation de notre thèse que la Constitution admet l'idée du mandat représentatif dans l'article 20, dans lequel on lit que les députés sont « les représentants de toute la Nation ». Dans sa suite, l'article 20 donne la formule du serment prêté par les représentants entre les mains du Président de la Chambre, d'agir pour le bien exclusif « de l'Etat polonais tout entier ». L'Etat s'identifiant, d'après la doctrine de la souveraineté nationale, avec la Nation (cf. *suprà*, Chap. I, p. 17) on peut dire que les représentants-mandataires réunis en Assemblée législative

s'engagent à travailler loyalement et du meilleur de leur esprit pour le bien exclusif de leur mandant, pour le bien de la Nation.

Il va de soi que la Constitution, en admettant le mandat représentatif, repousse *ipso facto* le mandat impératif. Mais elle ne se contente pas de cette exclusion implicite : elle l'interdit explicitement dans les termes suivants : « Les députés sont les représentants de toute la Nation et ils ne sont liés par aucun mandat impératif » (art. 20). De même, en prêtant le serment, les représentants s'engagent à s'employer « au bien exclusif de l'Etat polonais tout entier ». En conséquence, tout mandat impératif est interdit et les députés doivent s'inspirer uniquement des intérêts généraux de la Nation « de l'Etat entier », et non pas de ceux de leur circonscription.

Comme la Constitution française de 1875, la Constitution polonaise, tout en condamnant le mandat impératif, cherche néanmoins à en écarter les dangers. A cette fin elle organise une série d'institutions, connues sous la dénomination d'immunités parlementaires, ayant pour but d'assurer l'indépendance des députés à l'égard des électeurs.

Ce point sera étudié de plus près au Chapitre VI.

CHAPITRE III

La Séparation des Pouvoirs

Le principe de la séparation des pouvoirs est une question des plus discutée dans la littérature du droit politique et l'on peut dire qu'elle reste encore ouverte. Chaque auteur l'interprète à sa façon et nous en trouvons autant d'interprétations qu'il est de juristes ; tout auteur s'efforce d'en formuler une nouvelle définition.

Il semblerait que la question ait été tranchée une fois pour toutes par Montesquieu, immortel créateur de ce principe. Cependant chacun interprète l'Esprit des Lois à sa guise et, chose curieuse, les différents auteurs allèguent les mêmes passages, extraits de Montesquieu, pour appuyer des thèses diamétralement opposées... La cause peut en être que Montesquieu usait d'un langage insuffisamment clair et qui autorise à une double interprétation. Était-ce inconscient de sa part, ou voulait-il, comme le soutient M. le Professeur Jacquelin dans son cours de droit administratif de 1926-27, présenter sous une forme quelque peu obscure et par là faciliter l'introduction en France de certaines institutions qui fonctionnaient déjà en Angleterre, mais qui, sur le continent, auraient rencontré la plus vive résistance à cette époque ? C'est là une question qui ne saurait être résolue.

Au surplus, ce qui a contribué à produire une certaine

confusion en la matière, c'est l'imprécision quant au sens exact des notions de pouvoir, d'organe et de fonction.

Voici comment, à notre avis, se présente la question de la séparation des pouvoirs. Il existe un seul pouvoir, le pouvoir étatique ou pouvoir social. On peut, à la vérité, le diviser en plusieurs parties, en plusieurs « pouvoirs » (pour nous servir de l'expression employée par les Constitutions de l'époque révolutionnaire en France); mais ces « pouvoirs », pris séparément, ne constituent que les *fractions* d'un seul qui est la puissance sociale. Cette puissance se manifeste selon diverses modalités de l'activité appelées *fonctions*. Telles peuvent être, par exemple, la fonction législative, la fonction législative, la fonction administrative, les fonctions gouvernementale et de justice.

Chaque fonction a son titulaire, son organe représentatif, portant jadis le nom, impropre d'ailleurs, de pouvoir. Et c'est bien là que se trouve la corrélation entre le principe du gouvernement de représentation nationale et la doctrine de la séparation des pouvoirs. On ne peut parler d'une véritable application de la séparation des pouvoirs que dans le système de la souveraineté nationale. Là où le pouvoir suprême repose entre les mains d'une personne (la monarchie absolue) ou d'un corps (l'oligarchie), la séparation des pouvoirs est irréalisable. Il en est de même lorsque le pouvoir suprême étant déjà entre les mains du peuple, est exercé personnellement par celui-ci (gouvernement direct). Au contraire, la séparation des pouvoirs est compatible avec la démocratie semi-directe, dans la mesure où le régime représentatif y trouve son application (Barthélemy et Duez, p. 148).

Mais quel est le véritable sens du principe de la séparation des pouvoirs ?

Nous ne croyons pas devoir prendre parti dans la célèbre controverse sur la véritable signification et le sens du principe, posé par Montesquieu dans l'Esprit des Lois. En passant seulement, on peut observer que la phrase : « il faut que, par la disposition naturelle des choses, le pouvoir arrête le pouvoir » (Livre XI, Chapitre IV) n'implique pas la séparation absolue des pouvoirs; encore moins en est-il de la phrase suivante : « Elles (les puissances) sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert » (L. XI, Chap. VI). En outre : 1° Montesquieu n'emploie nulle part l'expression « séparation » des pouvoirs; 2° il est impossible que Montesquieu dont l'esprit était si perspicace, n'eût pas remarqué, lui qui s'inspirait des institutions politiques de l'Angleterre, qu'il existait une collaboration intime entre la Couronne et le Parlement.

Nous voudrions essayer de dégager la signification qu'a entendue donner le droit actuel au principe de la séparation des pouvoirs et de démontrer l'application qu'a trouvée ce principe dans les institutions modernes.

Soulignons dès l'abord un fait, méconnu par quelques auteurs ce qui a été la source d'une confusion et de malentendus de toutes sortes. Le problème de la séparation des pouvoirs comporte deux questions fondamentales, tout à fait distinctes (1) : l'une de nature, peut-on dire, technique, concernant la structure des organes, l'autre de nature de compétence, concernant les fonctions à attribuer à ces organes.

Les deux questions doivent être traitées séparément. La première sera étudiée avec plus de développement dans les Chapitres suivants.

Nous avons dit plus haut qu'en réalité il n'existe qu'un

(1) « Notre Constitution », p. 5 et s., Rostworowski.

seul pouvoir, le pouvoir social qui domine toute la vie de l'Etat. Celle-ci se compose de diverses activités ou fonctions, qui s'enchaînent mutuellement et constituent un ensemble organique et complexe. En principe à chaque fonction correspond un organe étatique, organe de représentation de la souveraineté nationale, chargé d'en assurer l'accomplissement; autrement dit, chaque organe a une ou plusieurs fonctions à accomplir. Ces fonctions leur sont attribuées à titre principal. Ainsi le pouvoir (1) exécutif intervient dans la fonction gouvernementale et administrative, le pouvoir législatif assume la législation, au pouvoir judiciaire est réservée la fonction de justice.

Mais, comme nous avons remarqué tout à l'heure, la vie de l'Etat s'exprime dans les différentes fonctions qui se pénètrent mutuellement et se relient organiquement. Il ne peut donc être question de leur séparation absolue; on ne saurait tracer une ligne de démarcation rigoureuse entre elles. Toute suppression des rapports entre les fonctions particulières serait irréalisable, de même qu'il est impossible de soustraire les différents organes du corps humain à leur action ou influence réciproque. Les fonctions étant en pratique inséparables au sens absolu, on ne peut les confier isolément aux organes particuliers; il est possible, tout au plus, d'attribuer à titre principal telle fonction à tel organe, tout en appelant les autres organes à concourir à son accomplissement, mais à titre accessoire. En sorte que chaque organe assume, à côté d'une ou plusieurs fonctions, qui lui sont attribuées à titre principal, d'autres fonctions accessoires qui entrent cependant dans la compétence d'autres organes à titre

(1) Conformément à l'usage qui, à tort d'ailleurs, s'est établi dans la terminologie juridique, nous emploierons quelquefois le mot « pouvoir » pour indiquer un organe étatique.

de fonctions principales. Ainsi, le pouvoir exécutif intervient accessoirement dans la fonction délibérative (droit d'initiative), qui en principe constitue l'attribution du législatif. Au contraire, le pouvoir législatif se voit reconnaître le droit d'intervention dans la fonction gouvernementale ou administrative (droit de contrôle, vote du budget), bien que celle-ci doit être réservée au pouvoir exécutif.

Les pouvoirs particuliers, ayant donc à côté de leurs fonctions principales, des fonctions secondaires qui sont principales pour les autres organes, doivent nécessairement marcher « de concert » pour assurer le bon fonctionnement de l'entreprise de l'Etat; ils doivent être toujours en contact entre eux, quoique séparés dans ce sens que chaque organe se voit attribuer certaines fonctions à titre principal. Bref, ils doivent collaborer. Tel est le sens du principe improprement appelé « de la séparation » des pouvoirs.

Mais, ainsi qu'il découle de ce qui a été dit plus haut (*vide* p. 37), la répartition des compétences, à elle seule, ne résout pas encore la question de la séparation des pouvoirs. Cette question doit, en effet, être envisagée de deux points de vue : celui de la répartition des compétences et celui de la structure des organes.

Les fonctions varient suivant les besoins qu'elles ont à satisfaire. Il est évident que les organes destinés à les assumer sont nécessairement adaptés à la nature de leurs fonctions respectives et que, en conséquence, ils diffèrent, eux aussi, dans leur structure. D'autre part, la séparation des compétences, telle qu'elle a été ci-dessus exposée, doit entraîner une structure des organes permettant leur collaboration effective et efficace. Les pouvoirs doivent être organisés de façon à être en mesure d'accomplir, non seulement les fonc-

tions principales qui leur incombent, mais aussi les fonctions accessoires, qui sont de la compétence principale des autres pouvoirs. A la collaboration des fonctions doit correspondre la compénétration des pouvoirs. Or, au lieu d'être isolés, ils doivent s'emboîter. Loin qu'ils soient indépendants, une certaine interdépendance doit les lier.

Ce n'est qu'après avoir envisagé et analysé la question des compétences et de la structure des pouvoirs, que l'on peut se former une idée complète du principe de la séparation des pouvoirs. Par la séparation des pouvoirs on entend la collaboration des organes de représentation nationale, basée sur une répartition des fonctions et une interdépendance de ces organes.

Telle n'était pas l'interprétation qu'on a donnée de ce principe au XVIII^e siècle. Les Français et les Américains ont déduit de la doctrine de Montesquieu une notion de la stricte séparation des pouvoirs, aussi bien au point de vue de leur organisation que des fonctions à leur attribuer.

Les auteurs de la Constitution de 1791 ont donné au principe de la séparation un sens tout à fait spécial, en s'efforçant de lui trouver un fondement métaphysique, apparenté, suivant la juste remarque de M. Duguit, au dogme catholique de la Trinité divine (Duguit, *Traité*, T. II, p. 523). Il y a, d'après les auteurs de cette Constitution, trois pouvoirs, dont chacun constitue une partie intégrante du pouvoir suprême, de la souveraineté nationale; donc, les pouvoirs particuliers, eux aussi, sont souverains, mais chacun dans son domaine; et bien qu'il y ait plusieurs pouvoirs souverains, il n'y a qu'une souveraineté, la souveraineté étant indivisible.

La Constitution de 1791 a cru établir la séparation des pouvoirs d'une façon absolue. Au premier abord, il paraîtrait qu'elle y a réussi. En effet, le Roi est héréditaire et irresponsable (Titre III, Chapitre II, Section I, art. 1 et 2). Au Roi seul appartient le libre choix des ministres (Titre III, Chap. II, Sect. IV, art. 1). Les membres de l'Assemblée Nationale ne peuvent être nommés ministres (*ibidem*, art. 2); ils ne sont pas responsables politiquement devant la Chambre législative.

D'autre part, le pouvoir législatif est tout à fait indépendant de l'exécutif. L'Assemblée Nationale est permanente; la législature dure deux ans; son renouvellement se fait de plein droit; le Roi ne peut dissoudre le Corps législatif (Titre III, Chap. I, art. 1, 2, 4, 5); l'exécutif n'a donc aucune influence sur le fonctionnement de l'Assemblée: il ne peut ni la résoudre, ni l'ajourner.

* La fonction législative repose entre les mains du Corps législatif; ni le Roi ni les ministres n'ont le droit d'initiative; le Roi peut seulement « inviter le Corps législatif à prendre un objet en considération » (Titre III, Chap. III, Sect. I, art. 1). Le Corps législatif, de son côté, n'ayant pas le droit de faire jouer la responsabilité politique ministérielle, était dépourvu de tout contrôle sur l'exécutif.

Cette rigoureuse séparation des pouvoirs comportait cependant de notables dérogations, prévues d'ailleurs par la Constitution elle-même. Tout d'abord, en ce qui concerne les rapports des pouvoirs, les ministres sont admis à assister aux délibérations de l'Assemblée Nationale et même ils sont tenus de donner des éclaircissements portant sur les objets relatifs à leur administration, lorsque l'Assemblée l'exigera (Titre III, Chap. III, Sect. IV, art. 10). La participation du pouvoir

exécutif dans la fonction législative s'exprime par le veto suspensif du Roi (Titre III, Chap. III, Sect. III, art. 1, 5). De même l'Assemblée législative possède des attributions qui auraient dû, de par leur nature, appartenir au pouvoir exécutif, par exemple le vote du budget, la déclaration d'une guerre, la ratification des traités de paix, d'alliance et de commerce (Titre III, Chap. III, Sect. I, art. 1, 3).

C'est avec une logique plus grande qu'a été organisée par la Constitution de l'An III la séparation des pouvoirs. Là en effet il y a une séparation stricte et sans dérogations. Il n'existe aucun rapport entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif; les ministres sont nommés et révoqués par le Directoire (art. 148); ils ne sont responsables que devant lui. Les membres du Directoire et les ministres ne peuvent être choisis parmi les membres du Corps législatif (art. 136). Les membres du Directoire n'ont pas le droit d'entrée dans les Corps législatifs et ne peuvent y être convoqués; ils communiquent avec eux par écrit (art. 160, 161, 162 et 163). Le Corps législatif est permanent (art. 132). Le Directoire n'a pas le droit d'initiative; il peut seulement « inviter le Conseil des Cinq Cents à prendre un objet en considération » sans toutefois préciser les projets en forme de loi (art. 163). Le Directoire est tenu de promulguer les lois (art. 128 et 129) et ne possède pas le droit de veto, même suspensif.

Cependant l'équilibre entre les pouvoirs est rompu au détriment du pouvoir exécutif par le fait que le Directoire est élu par les Assemblées législatives (art. 133), d'où une certaine dépendance du pouvoir exécutif vis-à-vis de ces dernières, ainsi que par le fait que le Corps législatif fixe le nombre des ministres et détermine leurs attributions (article 150).

Par l'exemple de ces deux Constitutions nous croyons avoir démontré que même les systèmes qui tendent à établir une rigoureuse séparation des pouvoirs, comportent fatalement des dérogations au bénéfice de la collaboration des pouvoirs et de l'interdépendance des organes.

En outre, l'histoire de la France sous le règne des deux Constitutions prouve qu'à la longue ce système n'a pu se maintenir. En effet, la Constitution de 1791 n'a pu faire éviter ni le jugement ni la mort du Roi, ni par la suite la Terreur. De même l'introduction dans la Constitution de l'An III de la séparation rigoureuse des pouvoirs qui avait eu pour objet de garantir, dans la mesure du possible, la liberté de l'individu ainsi que le régime démocratique, a été la cause responsable de plusieurs coups d'Etat et a amené finalement le césarisme de Napoléon.

Le régime constitutionnel, par lequel se gouverne actuellement la France, repousse la séparation des pouvoirs dans le sens donné à ce principe par la Constituante de 1791 et les hommes de la Grande Révolution. A la notion de la séparation des pouvoirs que préconise aujourd'hui la science juridique, la France est arrivée après les longues et nombreuses expériences des deux derniers siècles. Ce principe est conçu de la façon que nous avons présentée au commencement de ce Chapitre; les pouvoirs assument certaines fonctions qui leur sont attribuées à titre principal; en outre, ils participent accessoirement à l'accomplissement d'autres fonctions, qui sont l'objet de la mission principale des autres organes. Cette pénétration intime crée une collaboration des pouvoirs et une interdépendance réciproque.

Si l'influence des nouvelles doctrines politiques françaises sur l'œuvre constitutionnelle de la Diète Polonaise de

Quatre Ans a été incontestable, elle s'est manifestée plus particulièrement en ce qui concerne le principe de la séparation des pouvoirs. Tandis que quelques-unes des idées empruntées à la France se trouvaient depuis des siècles à la base du droit constitutionnel polonais et ont simplement revêtu, sous l'influence de ces doctrines, des formes nouvelles, plus parfaites et plus modernes,* par contre, dans le domaine de l'organisation et du rapport des pouvoirs, l'introduction de l'idée de la séparation des pouvoirs était une innovation absolue, nous dirions même qu'elle était en opposition avec la tradition politique polonaise.

A l'instar de la Déclaration des Droits de 1789, dont l'art. 16 disait que toute société dans laquelle la séparation des pouvoirs n'est pas déterminée, n'a point de constitution, la Constitution du 3 Mai dans le Chapitre V, qui précède les chapitres portant sur l'organisation des pouvoirs, lesquels ont pour titre : « La Diète ou le Pouvoir Législatif », « Le Roi, le Pouvoir Exécutif », « Le Pouvoir Judiciaire », considère le principe de la séparation des pouvoirs comme une loi fondamentale, comme une garantie adoptée « afin que l'intégrité des domaines de la République, la liberté des citoyens et l'administration civile restent à jamais dans un parfait équilibre. »

Imprégnés des idées de Montesquieu, les membres de la Constituante polonaise admettent le système des trois pouvoirs. « Le Gouvernement de Pologne devra réunir, en vertu de la présente Constitution et réunira, en effet, trois genres de pouvoir distincts : l'autorité législative qui résidera dans les Etats assemblés, le pouvoir exécutif et suprême, dans la personne du Roi et dans le Conseil de surveillance, le pou-

voir judiciaire, dans les Magistratures déjà établies, ou qui le seront à cet effet. »

La Constitution exprime, dans les Chapitres relatifs au pouvoir exécutif et au pouvoir judiciaire, le principe de la séparation des fonctions. Elle le fait, il est vrai, sous une forme négative, en interdisant à ces pouvoirs de s'immiscer dans la compétence des autres organes : « Le pouvoir exécutif », lisons-nous, en effet, dans le Chapitre concernant le pouvoir exécutif, « ne pourra ni porter des lois, ni même les interpréter ». En outre, les prérogatives du pouvoir judiciaire sont garanties comme suit : « Le pouvoir judiciaire ne peut être exercé ni par l'autorité législative, ni par le Roi, mais par des Magistratures choisies et instituées à cet effet ». C'est exceptionnellement sous une forme positive, mais toutefois indirecte que, dans le Chapitre VI, la Constitution attribue la fonction législative au pouvoir législatif, ceci dans les termes suivants : « La Chambre des Nonces ⁽¹⁾ étant l'image et le dépôt du pouvoir suprême de la Nation, sera le vrai sanctuaire des lois. C'est dans cette Chambre que seront décidés au premier lieu tous projets... »

A en juger d'après les prescriptions précitées, la séparation des pouvoirs a été entendue au pied de la lettre, du moins en ce qui concerne la séparation des fonctions. Cependant, à l'éloge des constituants polonais de 1791, il faut dire qu'ils ont réalisé ce principe d'une façon plus moderne, plus rapprochée de la notion que nous lui donnons aujourd'hui et à cet égard ils ont devancé de beaucoup plusieurs Constitutions françaises. Malgré les apparences, la Constitution

(1) La Chambre basse était seule représentative, le Sénat se composant de certains fonctionnaires civils et militaires, et des dignitaires ecclésiastiques.

du Trois Mai n'a pas organisé une séparation tranchée des pouvoirs; bien au contraire, à certains égards, elle va, notamment en ce qui concerne la structure des organes et leurs rapports réciproques, jusqu'à une certaine confusion des pouvoirs. Ainsi le Roi, il est vrai, ne possédait pas de sanction propre ni même le droit de veto suspensif; mais il présidait le Sénat, il y avait un droit de suffrage et, en cas d'égalité des voix, la sienne était prépondérante. Le Gouvernement faisait de droit partie du Sénat. Les ministres pouvaient être choisis parmi les sénateurs et voter au Sénat; toutefois ils n'avaient pas de voix décisive, « *votum decisivum* », au sujet des affaires concernant leurs départements respectifs. Il faut cependant noter que les prérogatives du Sénat ont été dans cette Constitution très réduites. Les ministres étaient responsables devant les Chambres. Le Président de la Chambre des députés siégeait au Conseil de surveillance. Les emplois étaient pourvus partiellement par le Roi, partiellement par la Diète. Enfin à la Diète appartenaient certaines matières qui entrent dans la fonction gouvernementale ou administrative, comme la conclusion des traités, le budget, la déclaration de la guerre, etc...

La Constitution polonaise de 1921 avait pris pour points de départ la souveraineté nationale et le régime représentatif. Une fois entrée dans cette voie, elle a dû suivre l'exemple de la France ainsi que de sa devancière de 1791 et accepter de voir dominer dans l'organisation de l'Etat le troisième grand principe démocratique : celui de la séparation des pouvoirs. Il ressort de l'article 2 que la Constitution entend répartir les différentes fonctions entre les différents organes et par suite donc établir la séparation des pouvoirs. Nous lisons

à la seconde phrase de l'art. 2 : « Ce pouvoir (le pouvoir souverain) a pour organes : dans le domaine législatif, la Diète et le Sénat; dans le domaine exécutif, le Président de la République conjointement avec des ministres responsables; dans le domaine judiciaire, des tribunaux indépendants ». De cet article découlent plusieurs conséquences :

1° Il y a trois fonctions principales : la fonction législative, la fonction exécutive et la fonction judiciaire;

2° Il est créé trois organes distincts, chargés d'assurer la marche de ses fonctions respectives;

3° Ces organes diffèrent entre eux en ce qui concerne leur structure;

4° Puisant leur autorité à la même source, dans la Nation, ils sont tous représentatifs et égaux entre eux.

Le problème de la séparation des pouvoirs parut à ce point important aux auteurs de la Constitution, qu'ils crurent nécessaire de le formuler dans l'un des premiers articles, qui leur servait de base pour la distribution du texte même de la Constitution entre les trois Chapitres suivants, correspondant aux trois pouvoirs.

Nous laissons de côté le problème de savoir s'il faut attribuer le caractère d'organe immédiat et représentatif à ces trois pouvoirs cités à l'art. 2, ainsi que la question de savoir si la Constitution a bien énuméré, à l'art. 2, tous les organes représentatifs qu'elle organise dans la suite.

Loin de donner au principe de la séparation des pouvoirs l'interprétation qui était celle des premières Constitutions françaises, la Constitution polonaise organise la séparation des pouvoirs conformément à la notion moderne de ce

principe et au système qui est à la base du droit français (1). Dans l'esprit de la Constitution, les trois « pouvoirs » ne sont nullement des fractions de la souveraineté, fractions souveraines chacune dans son domaine, et dont la réunion formerait le pouvoir souverain un et indivisible. Les pouvoirs sont ici conçus comme les organes représentatifs dotés de certaines fonctions dont les unes leur sont attribuées à titre principal, les autres à titre accessoire.

L'article 2 décide que dans le domaine législatif l'organe est constitué par la Diète et le Sénat; la fonction législative est donc l'attribut du pouvoir délibérant. L'article 3, qui est en tête du Chapitre II intitulé : Le pouvoir législatif, donne dans son alinéa 1 la définition suivante de la fonction législative : « Le domaine de la législation d'Etat embrasse toutes les dispositions de droit, tant public que privé et en règle les modalités d'exécution ». De la combinaison des deux articles, il découlerait que les compétences du pouvoir législatif se bornent à statuer sur les dispositions de droit public et privé et à en régler les modalités d'exécution; bref, que seule la fonction législative entre dans le pouvoir de l'organe législatif. On aurait, en conséquence, à faire à une rigoureuse séparation des pouvoirs suivant les concepts issus de la Révolution française. Or, il n'en est rien : dans la compétence du pouvoir législatif entrent également des attributions qui relèvent normalement d'autres fonctions.

Ainsi il appartient au Parlement de fixer chaque année le budget de l'Etat (art. 4), le chiffre des effectifs de l'armée (art. 5), d'autoriser le Gouvernement à émettre des emprunts,

(1) A remarquer que, si la Constitution française de 1875 ne proclame pas expressément la séparation des pouvoirs, il n'en est pas moins certain qu'elle s'inspire de ce principe et que tout le système politique repose sur lui.

d'aliéner, échanger ou grèver le capital immobilier de l'Etat, d'imposer les contributions (art. 6), d'intervenir en cas de poursuite pénale contre un de ses membres (art. 21) et enfin d'interpeller les ministres.

A la Diète seule appartient le droit d'approbation des comptes de clôture de la gestion financière de l'Etat (art. 7), le contrôle sur les dettes publiques (art. 8), la révocation des membres de la Haute Chambre de Contrôle et le droit de faire jouer la responsabilité de son Président (art. 9), le consentement à l'ajournement de la Diète dans certains cas déterminés (art. 25), le droit de prononcer sa dissolution (avec la dissolution consécutive et automatique du Sénat) (art. 26), le droit de nommer les commissions d'enquête (art. 34).

Au Sénat seul appartient le droit de donner son accord à la dissolution de la Diète (avec dissolution simultanée du Sénat) (art. 26).

Telles sont les dispositions qui confient au pouvoir législatif (ou à un de ses organes) les différentes attributions, autres que la fonction législative proprement dite. Nous ne les avons pas énumérées toutes; il en est beaucoup d'autres (voir notamment art. 39, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 49, 50, 51, 56, 57, 58, 59, 64, 114, 124 et 125); mais celles qui viennent d'être citées sont insérées dans le Chapitre concernant exclusivement le pouvoir législatif.

Le Chapitre III porte sur le pouvoir exécutif. On y chercherait en vain une prescription qui définirait d'une façon générale les fonctions principales de ce pouvoir. Les dispositions qu'on y trouve sont relatives au Président de la République, au Conseil des Ministres, aux ministres, aux Tribunaux d'Etat, à l'organisation de l'autonomie territoriale et

enfin aux Tribunaux administratifs avec la Haute Cour Administrative au degré suprême.

Parmi les attributions qui entrent normalement dans les fonctions d'autres organes, nous citerons le droit d'initiative (art. 10), le droit de participer aux séances des Chambres législatives avec la possibilité d'y prendre la parole (art. 60), l'exercice du droit de grâce et de commutation des peines, ainsi que la suspension des effets d'une condamnation finale (art. 47).

Le Chapitre V porte le titre « La Justice » et non pas « le pouvoir judiciaire », comme si la Constitution, après avoir posé (à l'art. 2) le principe de la séparation des pouvoirs, avait voulu éviter toute discussion théorique sur l'existence de deux ou de trois pouvoirs. Nul doute cependant que, dans le système de la Constitution polonaise actuelle, les tribunaux ne soient un organe représentatif de même rang que l'organe législatif et l'organe exécutif. Si donc elle a dénommé ces deux derniers organes : « pouvoirs », elle aurait dû logiquement intituler le Chapitre V : « Le pouvoir judiciaire ». Nous serions disposés à voir une certaine corrélation entre le fait que la Constitution a évité de donner à l'organe judiciaire la dénomination de « pouvoir » et le fait que la Constitution française de 1875 ne parle nulle part de l'organe judiciaire.

En récapitulant ce qui a été exposé jusqu'ici nous dirons que la Constitution polonaise, se guidant sur l'exemple du régime français, a adopté et réalisé le principe de la séparation des pouvoirs, conçu comme la répartition des fonctions contre les différents organes représentatifs.

Mais la répartition des fonctions n'épuise pas à elle seule la question de la séparation des pouvoirs. Elle doit né-

cessairement être suivie d'une organisation des pouvoirs, qui permette leur collaboration intime; celle-ci à son tour amènera une interdépendance des organes; les rapports de ces organes entre eux doivent être établis d'une façon à rendre cette collaboration efficace et harmonieuse.

L'objet du Chapitre suivant sera précisément l'étude des solutions qui ont été adoptées pour assurer dans les meilleures conditions possibles le fonctionnement des organes au point de vue de leurs rapports entre eux.

CHAPITRE IV

Le Régime Parlementaire

Suivant les rapports qui existent entre les différents pouvoirs et notamment entre l'exécutif et le législatif, on distingue trois types de gouvernements :

- 1° La séparation des pouvoirs telle qu'elle est réalisée aux Etats-Unis ;
- 2° Le système de l'exécutif dépendant (la Suisse) ;
- 3° Le régime parlementaire.

Parmi ces différents types, c'est dans le régime parlementaire que le principe de la séparation des pouvoirs trouve sa meilleure application parce qu'il établit et garantit un équilibre et une collaboration continuelle entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Le régime parlementaire, c'est la « solution la plus élégante et la plus pratique du problème » de la séparation des pouvoirs (Duguit, p. 196). En effet, si on voit dans l'équilibre des pouvoirs la meilleure garantie de la liberté individuelle, le régime parlementaire est le plus près de l'idéal. C'est lui qui groupe tous les éléments essentiels de l'activité de l'Etat : Gouvernement, corps législatif, peuple, sans adopter des institutions qui risqueraient d'aboutir à la main mise d'un de ses éléments sur les autres et sans permettre à l'un d'entre eux de dévier. A cet effet, des moyens sont mis à la disposition de chacun d'eux pour retenir celui qui serait trop ambitieux ou trop autoritaire et pour le forcer

à « aller de concert » et à apporter sa collaboration originale à la tâche collective.

Avant d'aborder l'étude du régime parlementaire dans son développement historique en France et en Pologne, il est nécessaire de l'analyser dans sa forme classique. Car il est à remarquer que, s'il s'est répandu dans presque tous les Etats du continent européen, il y a subi dans chaque cas des déformations, en s'adaptant à la tradition, aux besoins, ou même au tempérament des peuples. Mais dans les différentes organisations constitutionnelles, on retrouvera toujours un certain nombre d'éléments qui constituent les traits essentiels du régime en question.

Quels sont, en effet, les traits caractéristiques du régime parlementaire ?

Le régime parlementaire est une variété du gouvernement représentatif, basé sur l'égalité du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, avec la caractéristique d'une collaboration intime entre ces pouvoirs, assurée par le Cabinet des ministres, qui sont nommés par le chef de l'exécutif et responsables, solidairement et politiquement, pour les actes de ce dernier ainsi que pour leur propre action devant le corps législatif ; les moyens par lesquels l'équilibre des pouvoirs est maintenu, sont : pour le pouvoir exécutif le droit de dissolution du Parlement (ou de l'une de ses Chambres), pour le pouvoir législatif le droit de contrôler la politique du Gouvernement et de le forcer à démissionner, au cas où il la désapprouve.

Nous allons maintenant étudier de plus près les différents éléments du régime parlementaire.

En tête du pouvoir exécutif se trouve un chef qui est irresponsable. Ni le titre qu'il porte, ni la durée de ses fonc-

tions, ni l'origine ou le fondement de son pouvoir, ne jouent un rôle essentiel : ce peut être un Monarque ou un Président ; il peut puiser son autorité dans le droit héréditaire ou dans l'élection ; dans cette seconde hypothèse il peut être élu, ou par toute la population, ou par les Chambres législatives, ou par un organe spécialement créé à cet effet. Mais il est dans tous les cas irresponsable. C'est précisément cette irresponsabilité du chef du pouvoir exécutif qui le rend indépendant et, par conséquent, égal au pouvoir législatif : d'où résulte l'équilibre entre ces deux pouvoirs.

A la tête de l'Etat et irresponsable, le chef du pouvoir exécutif doit rester au-dessus des partis politiques et de leurs luttes. Seul l'intérêt de l'Etat doit diriger sa ligne de conduite. Dans l'impartialité du Roi, dans la haute notion qu'il possède de l'intérêt de l'Etat, les Anglais ont cherché l'explication de son irresponsabilité : « The King can do no wrong », le Roi ne peut mal faire.

L'irresponsabilité absolue du chef de l'exécutif risquerait cependant d'aboutir à une certaine anarchie, au cas où il ne respecterait pas les limites qui lui ont été tracées par la Constitution, ou bien au cas où surgirait un conflit entre lui et un autre organe de l'Etat. Pour prévenir cette éventualité, le gouvernement parlementaire a trouvé une solution ingénieuse. Dans ce système, en effet, tout acte du Roi ou du Président, pour être valable et avoir force exécutive, doit être contresigné par l'un des ministres qui, par là, engage la responsabilité ministérielle devant le Parlement. Les ministres sont même responsables pour les actes non écrits du chef de l'exécutif comme, par exemple, les discours ou allocutions prononcés par lui, auxquels ils sont censés donner leur approbation. C'est une des meilleures créations du droit

constitutionnel que cette combinaison de l'irresponsabilité personnelle du chef de l'exécutif avec la responsabilité de ses ministres. Ainsi d'une part l'indépendance du pouvoir exécutif est garantie par l'irresponsabilité de son chef; d'autre part ce chef ne peut rien faire qui soit en contradiction avec les vœux de la majorité du Parlement, qui à son tour est l'image de la Nation : ou bien les ministres refuseront de contresigner certains actes du Chef de l'Etat de crainte d'engager la responsabilité ministérielle, ou bien le Parlement renversera le ministère qui aurait approuvé les actes du chef de l'Etat non conformes à la volonté des Chambres législatives.

En face du pouvoir exécutif se dresse le pouvoir législatif, une assemblée élue. Cette assemblée peut être divisée, et elle l'est en effet dans la majorité des Etats de régime parlementaire, en deux Chambres. Sauf quelques exceptions, peu nombreuses d'ailleurs, les deux Chambres proviennent de l'élection. Le régime parlementaire est donc basé sur le gouvernement représentatif, c'est-à-dire sur le gouvernement où la Nation se gouverne par ses élus, les représentants. Ceux-ci sont appelés à vouloir pour la Nation; par conséquent, ils doivent s'inspirer uniquement des intérêts de la Nation. Cependant, en dégageant la volonté nationale, ils doivent également tenir compte de l'opinion des électeurs. Le corps électoral dispose de plusieurs moyens pour influencer ses élus : par la presse, par les conférences, par les meetings, par les pétitions, etc... Mais l'influence du corps électoral se fait sentir surtout lors des élections. C'est à ce moment que le peuple est appelé à se prononcer sur les directions à imprimer aux affaires de l'Etat. En effet dans le régime parlementaire on vote pour des programmes plutôt que pour des personnalités.

Nous dirons que les candidats ne jouent pas aux élections le rôle principal; les collèges électoraux, en votant pour un candidat, se prononcent sur tel programme, qu'il représente et qu'ils approuvent. Dans ce sens le peuple peut imposer à ses représentants les grandes lignes de la politique nationale. Mais dans ces cadres les députés peuvent agir librement, ils ne sauraient être liés par des instructions émanant de leur circonscription. Bien plus, le Parlement peut s'écarter des indications données par le corps électoral et les manifestations de sa volonté vaudront toujours pour la volonté de la Nation, conçue comme unité idéale et abstraite, distincte de la somme des individus qu'elle embrasse.

En conclusion il faut dire que le pouvoir législatif, bien qu'il puisse être influencé par les électeurs, est un organe juridiquement indépendant et en conséquence égal au pouvoir exécutif.

L'essence du régime parlementaire consiste non seulement dans l'égalité du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, mais aussi dans leur intime collaboration. Cette collaboration est assurée par l'intermédiaire du Conseil des ministres, qui est la pièce essentielle du régime et qui est le *spiritus movens* du mécanisme de l'Etat. Aux ministres incombe la tâche d'imprimer la direction de l'activité de l'Etat. Aux ministres appartient de donner l'impulsion aux fonctions gouvernementale et administrative. C'est, en fait, leur fonction propre. Le chef de l'exécutif étant irresponsable, son activité se restreint en principe à l'approbation des actes de ses ministres, qui, parce que responsables devant les Chambres représentatives, possèdent la réalité du pouvoir. En revanche les décisions du ministère ne deviennent vala-

bles que par la signature du chef de l'exécutif qui peut toujours la refuser.

Mais, à côté de la fonction gouvernementale et de la fonction administrative dont la direction incombe aux ministres et qui leur sont attribuées à titre principal, le droit d'initiative les fait participer également à la fonction législative. Bien plus, il est de règle que les projets des lois les plus importantes émanent du Gouvernement. C'est sous cette forme qu'apparaît la collaboration des deux pouvoirs. Cette collaboration est très intime : le Gouvernement porte un projet devant les Chambres; il prend part à la discussion préparatoire de ce projet devant les Commissions compétentes; il le défend ensuite devant les Chambres. Il impose dans certains cas au Parlement la priorité de projets ou de propositions à prendre en considération. Les ministres appuient ou combattent les propositions émanant des Chambres ou bien y proposent des amendements. Le projet ou la proposition une fois votés par le Parlement, le Gouvernement le soumet au chef de l'exécutif en vue de la signature qui emporte promulgation ou sanction.

Mais envisageons les cas où le ministère ne réussit pas à faire voter une loi qui lui semble indispensable et vitale pour les intérêts de la Nation ou bien au contraire voit les Chambres voter une loi qui d'après lui serait nuisible pour l'Etat.

Dans ce cas-là le Gouvernement a devant lui trois possibilités : ou s'incliner purement et simplement devant la volonté des Chambres; ou bien se retirer et se démettre de ses fonctions; ou bien encore dissoudre le Parlement.

La première solution serait contraire au jeu du régime parlementaire et nous n'avons pas à nous en occuper ici. La

seconde sera envisagée plus loin. C'est la troisième qui présentement nous offre le plus d'intérêt.

Le Gouvernement ayant subi un échec devant les Chambres, en appelle devant les électeurs : c'est à eux de prononcer la sentence dans le conflit qui s'est élevé entre les deux pouvoirs. Il est évident que le Gouvernement ne se décidera à faire ce geste que s'il possède ou croit posséder l'assurance que le corps électoral se prononcera en sa faveur en désignant des députés qui lui donneront gain de cause. Ainsi le droit de dissolution apparaît comme une arme redoutable entre les mains du pouvoir exécutif, arme dirigée contre le Parlement. Son importance consiste en ceci que :

1° Il empêche le pouvoir législatif qui n'est plus soutenu par l'opinion du pays, d'annihiler le pouvoir exécutif ; en conséquence c'est un moyen de maintenir l'équilibre des pouvoirs ;

2° Il permet au Gouvernement de faire prévaloir sa politique ;

3° Il constitue, quand il est exercé, une sorte de consultation du peuple, de referendum dans les questions les plus importantes pour l'Etat et prévient un divorce possible entre l'opinion publique et celle des Chambres (1), (2).

Si le pouvoir exécutif possède le droit de dissoudre le

(1) Cependant l'arme que constitue pour le Gouvernement le droit de dissolution est à deux tranchants et peut se retourner contre lui. Si, en effet, le corps électoral renvoie au Parlement les élus qui soutiendront la ligne de conduite des Chambres précédentes, il ne reste plus au Gouvernement qu'à se retirer, sans attendre d'y être invité par les Chambres.

(2) Quelquefois la dissolution du Parlement n'a d'autre but que de sonder l'opinion publique sur les réformes projetées. Aussi a-t-on vu un Gouvernement dissoudre la Chambre des représentants malgré la confiance dont il jouissait auprès de la majorité des élus (Esmein, T. I, p. 205 et s.).

Parlement, les Chambres en revanche ne sont pas, elles non plus, dépourvues de toute possibilité d'agir sur le Gouvernement. La contre-partie de ce droit est pour les Chambres, le droit du contrôle du Gouvernement. La politique du ministère doit être approuvée par les représentants; du moment qu'il existe une divergence de vue entre le Cabinet et le Parlement, celui-ci peut renverser, ou chacun des ministres individuellement, ou le Cabinet tout entier, dont les membres sont solidairement responsables. La responsabilité solidaire des ministres, l'un des éléments les plus essentiels du régime parlementaire, résulte d'une certaine unité et homogénéité du Cabinet. Les ministres, qui donnent la direction générale aux affaires publiques, doivent nécessairement mettre en harmonie leurs points de vue respectifs et leurs opinions politiques. Cette harmonie est assurée par l'autorité de leur Président ou Premier ministre, qui donne le ton à l'activité du Conseil et qui en est, en première ligne, responsable. Tout acte concernant la politique générale, qui émane d'un ministre, est considéré comme ayant l'approbation du Cabinet tout entier; en conséquence tous les ministres en prennent la responsabilité.

L'unité du Conseil dépend de son homogénéité. Si ce n'est pas une règle absolue, ce n'en est pas moins une règle observée presque toujours dans les pays de régime parlementaire, que les ministres sont choisis parmi les membres du Parlement. Pour obtenir l'homogénéité du Cabinet, il faut que les ministres aient un même programme politique; ils devraient donc appartenir à un même parti et qui ait la majorité dans les Chambres. Mais comme il y a peu de pays qui aient un seul parti possédant la majorité dans les Chambres,

les ministres sont choisis parmi plusieurs partis qui se sont alliés pour former la majorité.

Le fait que les ministres se recrutent parmi les membres du Parlement entraîne cette conséquence importante que, par définition même, ils demeurent sous l'influence des partis, qui d'ailleurs peuvent à tout instant renverser le ministère. Mais inversement, si les ministres sont choisis parmi les parlementaires les plus notoires et les plus influents, ils deviennent de véritables guides pour les Chambres et leur imposent leur volonté. On arrive ainsi à une réelle collaboration des pouvoirs : les ministres traduisent la volonté du Parlement devant le chef de l'exécutif et inversement ils représentent le chef de l'exécutif devant les Chambres.

Suivant que la prédominance appartient à l'un des deux facteurs : Gouvernement ou Parlement, il faut distinguer le « gouvernement du Cabinet » ou le « gouvernement rapproché du gouvernement de l'Assemblée ». On pourrait parler de gouvernement du Cabinet, lorsque les ministres, choisis parmi les membres des Chambres les plus éminents, ont une influence assez forte sur le Parlement pour en devenir maîtres et lui imposer leur programme. Au contraire, si les ministres sont à la remorque des Chambres, si celles-ci ne se contentent pas de contrôler seulement le Ministère, de lui tracer les grandes lignes de sa politique, dans l'intérieur desquelles le Conseil des ministres aurait pu librement se mouvoir, mais empiètent sur les détails même secondaires du gouvernement ou de l'administration, on peut dire que l'on a affaire avec le gouvernement rapproché du gouvernement de l'Assemblée.

De ce qui a été dit, il découle que si le régime parlementaire est bien le système de l'équilibre des pouvoirs, néan-

moins cet équilibre n'est pas stable et immuable, mais que la balance pèse incessamment, soit du côté du Parlement, soit du côté du Cabinet. Sur ces oscillations agiront plusieurs circonstances; notamment l'existence ou la non-existence d'un très petit nombre de partis bien disciplinés : l'idéal serait deux partis comme en Angleterre avant la guerre.

Le régime parlementaire n'est pas d'origine française. Il s'est formé en Angleterre au cours des siècles, sous l'influence de circonstances qui parfois avaient un caractère nettement accidentel (1). Il n'est arrivé à son plein développement qu'à la fin du XIX^e siècle.

En France, le régime parlementaire fut introduit sous la Restauration; il s'est établi en fait, plutôt qu'il n'a dû son organisation à la Charte. On ne trouve, en effet, dans la Charte de 1814 que deux dispositions qui impliqueraient le régime parlementaire : l'art. 54, en vertu duquel les ministres pouvaient être membres des Chambres et avaient le droit d'entrée au Parlement : et l'article 50, qui porte sur la convocation, la prorogation et la dissolution de la Chambre « des députés des départements ». Mais l'on peut dire que la Charte comportait autant, sinon plus, d'articles dont les prescriptions étaient exclusives du régime parlementaire. Ainsi l'article 16 qui remet l'initiative des lois uniquement entre les mains du Roi, les Chambres ne pouvant que « supplier le Roi de proposer une loi sur quelque objet... et indiquer ce qui leur paraît convenable que la loi contienne » (art. 19); le Roi seul possède le droit d'amendement (art. 46); lui appartient également le droit de sanction et de promulgation, autrement

(1) L'avènement de la dynastie de Hanovre et l'émancipation du Cabinet des Ministres.

dit, le veto absolu (art. 22). La Charte, dont le préambule débute par les mots suivants : « La divine Providence, en nous rappelant dans nos Etats... » et qui finit par la phrase : « Nous avons... accordé et accordons, fait concession... de la Charte constitutionnelle », ne laissait aucun doute sur l'octroi de la Constitution et établissait la « monarchie limitée » ce qui exclut le régime parlementaire. De même les lois électorales de 1817, 1818 et 1820 ont, il est vrai, supprimé le suffrage à deux degrés et organisé le suffrage direct, mais en même temps elles ont restreint le corps électoral par l'établissement d'un cens extrêmement élevé dans un groupe trop peu nombreux, ce qui n'était pas en concordance avec le régime représentatif, base du régime parlementaire.

Telles sont les conclusions auxquelles on peut arriver en étudiant la Charte d'un point de vue théorique. En réalité, il n'en était nullement ainsi. Sous la Restauration, on peut reconnaître l'existence de toutes les pièces essentielles du régime parlementaire ; elles n'étaient pas peut-être réunies toutes simultanément, mais en l'une ou l'autre occasion, elles apparaissaient très nettement. Ainsi il y a bien eu des ministères qui se réunissaient, comme nous dirions aujourd'hui, en Conseil des Ministres ou en Conseil de Cabinet pour délibérer sous la présidence, soit du Roi, soit du Premier Ministre (Barthélemy : L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X, p. 122). Les ministres, représentants d'une entité homogène (Barthélemy, *op. cit.*, p. 133), étaient responsables devant le Parlement (*ibidem*, p. 285 et s.) et il arrivait même quelquefois qu'ils le fussent solidairement (*ibidem*, p. 289 et s.).

L'inobservation des règles et coutumes du régime parlementaire par Charles X fut la cause indirecte de la Révo-

lution de Juillet et de la chute de ce monarque. La Charte de 1830 fut copiée sur la Charte précédente. Toutefois, certains changements, plus favorables au régime parlementaire (1), y étaient introduits, dont le principal trouva son expression dans l'article 15, d'après lequel la proposition des lois appartenait non seulement au Roi, comme sous le régime de la Charte de 1814, mais également aux deux Chambres. Le Roi a donc partagé le droit d'initiative avec le Parlement et par là le système était plus près de l'équilibre des pouvoirs.

Une autre circonstance qui contribua à renforcer le pouvoir législatif, fut le fait que la Charte n'était pas octroyée, mais était le produit d'une entente entre le Parlement, qui représentait la Nation, et le Roi.

Fut également supprimé l'article 46 de l'ancienne Charte qui constituait une diminution des pouvoirs des Chambres, à savoir qu'aucun amendement ne pouvait être apporté à une loi sans le consentement du Roi.

Enfin la Chambre haute cessait d'être une Chambre héréditaire et le Roi était lié par la loi dans le choix et la nomination des pairs.

En pratique, le règne de Louis-Philippe marqua un nouveau développement du régime parlementaire par les coutumes qui s'y établirent, et le renversement du Roi des Français ne fut pas dû à l'inobservation des règles parlementaires. La Révolution de 1848 fut provoquée par le fait que les Chambres, s'étant transformées en une sorte d'oligarchie parlementaire, avaient écarté le peuple de toute influence sur les affaires publiques (Hauriou, p. 348).

(1) Il va de soi que les articles de l'ancienne Charte qui organisaient dans une certaine mesure le régime parlementaire furent maintenus dans la nouvelle.

La Constitution de 1848, et davantage encore la Constitution césarienne de 1852, repoussent le régime parlementaire. Dans le système qu'elles établissent la prépondérance de l'exécutif sur le législatif saute aux yeux. Elles constituent à cet égard un recul par rapport à l'état des choses institué par les Chartes.

Cette situation ne tarda pas néanmoins à changer. La France, lasse du despotisme, et dont le goût pour la liberté s'accroissait de jour en jour, devint bientôt le terrain d'une lutte, pour ainsi dire légale et pacifique, entre le Corps législatif, appuyé par l'opinion publique et le Gouvernement, ou plus exactement l'Empereur, lutte dont le Parlement sortit finalement vainqueur. En effet, au cours des années, des concessions furent arrachées une à une au pouvoir impérial au bénéfice du Parlement; la plus importante fut le Sénatus-consulte du 8 septembre 1863. Enfin, avec la Constitution de 1870 (Sénatus-consulte du 21 Mai 1870), bien que celle-ci soit restée muette sur la responsabilité politique des ministres, le régime parlementaire est, on peut le dire, à peu près constitué.

Il a acquis sa pleine réalisation dans la Constitution de la troisième République.

C'est un fait peu connu que la Constitution polonaise du 3 Mai 1791 était, non seulement la première constitution écrite sur le continent, mais qu'elle était la première à établir le régime parlementaire en Europe. On objectera qu'à cet égard la Constitution en question n'a pas subi l'influence française. C'est, au moment où se préparait la Constitution du 3 Mai 1791, la France était sur le point de s'organiser sur des bases diamétralement opposées au régime parlementaire. Cependant, il faut dire que si la Pologne, en établissant le ré-

gime parlementaire, a suivi ici l'exemple de l'Angleterre, elle l'a fait grâce à la littérature politique française. Il y avait à cela trois causes : au XVIII^e siècle la langue française était, comme la latine, très répandue, tandis que peu de personnes connaissaient la langue anglaise. En outre, si le régime parlementaire s'est créé en Angleterre, il n'en est pas moins vrai que c'est aux auteurs français qu'appartient l'honneur d'avoir les premiers déduit la théorie de ce système. Enfin, le roi Stanislas Leszczyński après s'être établi en Lorraine, attirait et groupait autour de lui la jeunesse polonaise qu'il formait dans l'esprit des nouveaux mouvements philosophiques et politiques (1). Et c'était précisément à l'époque où « L'Esprit des lois » de Montesquieu et les autres œuvres politiques qui traitaient de l'organisation constitutionnelle du pays d'outre-Manche, étaient passionnément discutées en France. Les adeptes du roi Leszczyński, tel Zaluski, tel Konarski, ont importé en Pologne les nouvelles idées et les ont répandues parmi la nouvelle génération, où devaient se recruter plus tard les auteurs de la Grande Constitution du 3 Mai.

La Constitution du 3 Mai a retenu presque tous les éléments essentiels du régime parlementaire ; il y a deux pouvoirs doués d'une puissance égale : le Roi d'abord, dont la personne est sacrée et inviolable, qui est responsable et qui est chef de l'exécutif ; et le Parlement.

Le pouvoir législatif repose entre les mains du Parlement composé de deux Chambres, la Chambre des députés étant, seule élective. Le droit d'initiative appartient aux deux Chambres ainsi qu'au Roi.

La Constitution adopte l'institution essentielle du ré-

(1) SLIWINSKI : La Constitution du 3 Mai, p. 21 et s.

gime parlementaire : la responsabilité politique des ministres, ce qui permettra aux Chambres d'exercer le véritable contrôle sur l'exécutif. En effet, aucun acte du Roi n'est valable, s'il n'est pas contresigné par un des ministres siégeant dans le « Conseil de surveillance » qui en apposant sa signature, engage sa responsabilité devant les Chambres (Chap. VII, alinéa 11. Les Chambres ont le droit de réclamer la démission des ministres et le Roi est tenu de s'incliner : « Si à la Diète, la pluralité des deux tiers de voix secrètes des deux Chambres réunies demandait le changement d'un Ministre dans le Conseil ou dans telle autre Magistrature, le Roi devra sur-le-champ en nommer un autre à sa place. »

La Constitution du 3 Mai n'est pas entrée en vigueur. Mais si elle l'avait fait, l'instruction de la responsabilité solidaire, le poste du Premier Ministre, ainsi que le droit du Roi de dissoudre le Parlement n'eussent pas certainement tardé à se développer, et la Pologne aurait eu une organisation constitutionnelle que l'on peut qualifier de moderne par excellence, une organisation que la France ne vit qu'un siècle plus tard mûrir chez elle.

Si, en ce qui concerne l'établissement du régime parlementaire, la Constitution du 3 Mai avait subi l'influence du parlementarisme anglais, il en était autrement avec la Constitution du 17 Mars 1921. Celle-ci, en organisant le régime parlementaire, a servilement imité sa sœur aînée de l'Occident, la dernière Constitution française. Bien plus, la Constitution polonaise a dans sa tendance à l'imitation déployé un tel zèle, qu'elle a négligé d'adopter certaines dispositions que la Constitution française avait prévues, mais qui étaient tombées depuis en désuétude, bien qu'elles fussent de pre-

mière importance. La Pologne a emprunté à la France le régime parlementaire avec toutes les déformations qu'il y a subies et, en conséquence, avec tous les défauts qui découlent de cet état de choses.

Au début même il faut observer que le régime, admis par les Constitutions française et polonaise, n'est pas le régime parlementaire proprement dit; il est loin du modèle que nous avons esquissé au commencement de ce Chapitre. Nous avons dit aussi plus haut (p. 61 et s.) que le régime parlementaire peut, suivant les circonstances et la composition des forces, revêtir deux formes : le gouvernement de Cabinet ou le gouvernement rapproché du gouvernement d'Assemblée. Or, les deux Constitutions organisent un régime qui est très favorable au gouvernement rapproché du gouvernement de l'Assemblée ou, pour être plus exact, préparent les voies à la prépondérance, sinon même à l'hégémonie du Parlement.

Le but principal du régime parlementaire est l'équilibre entre les pouvoirs. Cet équilibre ne peut être obtenu que si les deux pouvoirs ont une égale puissance juridique, politique et morale. Tandis que la première se trouve réglée par les prescriptions mêmes de la Constitution, les deux dernières dépendent surtout de l'origine où l'organe puise son autorité. Si les deux organes n'ont pas une origine identique, il faut, pour qu'il y ait équilibre entre eux, qu'ils se basent sur des facteurs de force égale, par exemple l'élection universelle d'un côté, et de l'autre le droit divin ou le droit héréditaire.

Rien de semblable ni en France ni en Pologne. Dans les deux pays le Président de la République, chef de l'exécutif, est élu par les deux Chambres législatives, réunies en As-

semblée Nationale. Il se trouve donc, d'une part dans une situation inférieure vis-à-vis des Chambres qui, elles, viennent du suffrage universel (l'une du suffrage universel direct, l'autre du suffrage universel indirect, en Pologne toutes les deux du suffrage universel direct, ce qui renforce encore leur position vis-à-vis du Président), tandis que le Président, qui doit son élection à l'Assemblée Nationale, est par là même plus éloigné de la Nation que le Parlement; d'autre part, l'élection du Président par les Chambres entraîne une dépendance politique et morale du Chef de l'Etat à l'égard des Chambres. L'équilibre entre les deux pouvoirs ne peut plus être conservé : c'est là un premier vice dans le mécanisme du régime.

Mais l'infériorité du Président se manifeste encore sur d'autres points.

La magistrature du Président peut à tout instant être supprimée lors d'une revision de la Constitution sans que le Président ait les moyens de s'y opposer. Il n'a pas le droit de veto (en France il est tombé en désuétude; en Pologne, la Constitution ne reconnaît pas au Président le droit de veto); et il est tenu de promulguer et publier la loi portant revision de la Constitution le plus tôt possible (Duguit, p. 577 et s.). Le fait que la Constitution polonaise, à la différence de la Constitution française (art. 7, Loi Const. du 16 Juillet 1875), ne précise pas les délais dans lesquels le Président est tenu de promulguer les lois, ne constitue pas, à notre avis, une base suffisante pour assimiler sa pleine liberté quant au choix de la date à laquelle il les promulguera, au droit de veto, car cette promulgation est en même temps qu'un droit du Président son devoir constitutionnel : le Président, en ajournant *ad infinitum* la promulgation, pourrait

être accusé de violer la Constitution (voir *infra*, Chap. V, p. 94).

Une autre restriction de l'indépendance du Président découle de la prescription en vertu de laquelle le Président est mis en accusation par la Chambre des députés (article 12, Loi Const. du 16 Juillet 1875; l'art. 51, Const. du 17 Mars 1921) pour haute trahison ou pour violation de la Constitution. Mais comme en pratique il est douteux que cette hypothèse vienne à se réaliser, la restriction en question ne joue en fait aucun rôle.

Mais le point où l'on peut observer une déviation complète de la logique du régime parlementaire, tel qu'il a été établi en France et en Pologne, c'est l'impossibilité pour le Président de dissoudre le Parlement. La possibilité de dissoudre le Parlement est une pièce maîtresse dans le mécanisme du régime parlementaire. Le droit de dissolution et la responsabilité politique des ministres sont deux moyens par lesquels le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif se contrôlent mutuellement, exercent une action l'un sur l'autre, en vue de collaborer et se limiter tout à la fois. En un mot, ce sont deux moyens permettant de maintenir l'équilibre entre les pouvoirs; si l'un d'eux fait défaut, on se trouve en face d'un régime parlementaire dévié et déformé, en face d'un régime parlementaire imparfait.

Et tel est précisément le cas en France et en Pologne. L'article 5 de la Loi Constitutionnelle du 25 Février 1875 donne, il est vrai, au Président de la République la faculté de dissoudre, sur l'avis conforme du Sénat, la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat. Mais une fois seulement le Président de la République (Mac-Mahon, en 1877) a profité de cette prérogative, et après l'échec com-

plet qui s'en est suivi, cette pratique a été abandonnée. L'assentiment du Sénat devait avoir pour but, d'une part de donner à l'acte du Président une plus grande autorité, tout en lui faisant partager la responsabilité avec la Chambre haute ; d'autre part de faire du Sénat le premier juge de la nécessité de la dissolution de la Chambre basse pour trancher le conflit, et dans ce cas-là le Sénat aurait joué le rôle d'un frein à l'égard de la liberté d'action du Président.

Après l'essai malheureux de 1877, aucun Président de la République n'a plus usé de ce droit et on n'aurait guère imaginé qu'il en pût être autrement. Cet usage devait fatalement disparaître dans le régime parlementaire tel qu'il a été conçu en France. M. Redslob voit la cause de ce phénomène politique dans l'infériorité du Président vis-à-vis de la Chambre (1). D'après lui, dissoudre la Chambre c'est porter le litige des deux pouvoirs devant le peuple-arbitre. L'arbitrage ne peut avoir lieu qu'entre deux parties égales et indépendantes, sinon les questions pendantes sont tranchées partialement et toujours en faveur du plus fort. Le Président et, à plus forte raison le ministère, étant en dépendance de l'Assemblée, ne peuvent porter dans ces conditions les conflits devant le corps électoral.

La situation créée à cet égard par la Constitution polonaise est pleinement analogue ; peut-être même est-elle plus accentuée. Le Président de la République ne peut dissoudre la Diète qu'avec l'assentiment des trois cinquièmes du nombre légal des membres du Sénat et son acte entraîne la dissolution simultanée et de plein droit de ce dernier (art. 26).

En comparaison avec la Constitution française, la Cons-

(1) REDSLOB : Le régime parlementaire, p. 177.

titution polonaise restreint la prérogative du Président sur les points suivants :

1° Pour l'assentiment du Sénat elle exige un quorum qualifié de trois cinquièmes :

2° Le quorum porte sur le nombre légal des sénateurs et non pas de ceux qui sont présents à la séance.

3° La dissolution de la Chambre des députés entraîne en même temps la dissolution du Sénat qui, en accordant au Président son consentement pour la dissolution de l'autre Chambre, prononce *ipso facto* l'arrêt fatal pour lui-même, d'où une source de réflexions et d'hésitations avant qu'il ne se décide à ce qui lui est demandé.

Ainsi la Constitution polonaise rend illusoire la possibilité pour le Président de se servir de la dissolution, plus fortement encore que ne le fait la Constitution française (1).

Par cette analyse des déviations du régime parlementaire classique observées dans les Constitutions de France et de Pologne, on voit à quel point ce régime a été, dans ces deux pays, déformé et faussé ; on en a conservé à peine la forme extérieure, mais l'âme n'y est plus. Aussi ne doit-on le définir comme un régime parlementaire pur, classique, mais comme un régime parlementaire imparfait et inauthentique (2).

Aussi a-t-on le droit d'être surpris lorsque l'on constate avec quel zèle, et l'on peut dire, quel acharnement, les membres de la Constituante polonaise de 1919 se sont approprié précisément ceux des traits du régime parlementaire qui font de lui un paradoxe politique.

(1) Il faut ajouter que la loi du 2 août 1926 sur la revision de la Constitution a fait disparaître cette anomalie : elle donne au Président le droit, sur la simple proposition du Conseil des ministres, de dissoudre le Parlement (art. 26).

(2) REDSLOB, *op. cit.*, p. 258.

CHAPITRE V

Le Pouvoir exécutif

La question de la séparation des pouvoirs comporte, comme il a été dit au Chapitre III, deux problèmes d'ordre différent : le problème fondamental, celui de la séparation des fonctions entre les organes, ainsi que l'ajustement des relations entre ces organes ; le second problème, qui émane organiquement du premier, et qui est celui de l'assemblage des organes. La question à résoudre est celle de l'organisation des pouvoirs en vue d'assurer dans les meilleures conditions le fonctionnement d'un mécanisme aussi complexe et aussi délicat qu'un Etat moderne où s'observe la séparation des pouvoirs selon les règles indiquées plus haut et notamment dans le régime parlementaire.

C'est cette question, purement technique, qui va constituer l'objet de notre étude : ce Chapitre et le suivant seront consacrés aux règles d'organisation, d'abord du pouvoir exécutif, puis du pouvoir législatif.

Il est évident que la Constitution polonaise, après avoir basé son régime politique sur les grands principes du constitutionnalisme français, soit originaux, soit provenant d'outre-Manche, puis perfectionnés ou adaptés aux besoins et à la psychologie du peuple français et par là même rendus accessibles à d'autres pays du continent européen, a dû nécessairement, dans sa création des organes constitutionnels, sui-

vre l'exemple de la France, au moins dans les grandes lignes. Mais il faut remarquer que, dans le domaine de l'organisation du pouvoir exécutif, la Constitution polonaise laisse voir qu'elle a subi une influence particulièrement forte. La « Diète souveraine » (telle était l'appellation de la Constituante polonaise de 1919) a reproduit, jusque dans les détails, plusieurs dispositions des lois politiques françaises, sans se soucier de savoir si les institutions en question convenaient ou non aux besoins du corps politique polonais, mais elle va jusqu'à s'approprier des institutions qui ne sont prévues par aucune loi française et se sont créées par voie de coutume; elle s'est même gardée d'insérer dans son texte certaines institutions prévues par la Constitution française, mais tombées en désuétude au cours des années. Nous aurons maintes fois l'occasion de démontrer le bien fondé de notre remarque, en analysant les institutions françaises et polonaises.

Le régime parlementaire implique un dualisme dans le pouvoir exécutif; ce dualisme constitue même un des traits caractéristiques et ingénieux de ce régime. L'on y voit, en effet, d'une part, un Chef de l'Etat qui est irresponsable et irrévocable, mais dont tous les actes n'ont de valeur juridique qu'autant qu'ils sont revêtus du contre-seing ministériel; de l'autre, un Conseil des ministres, nommés par le Chef de l'Etat et responsables aussi bien devant lui que devant le Parlement. Ces deux « organes » se complètent et l'un ne pourrait vivre sans l'autre, s'agissant du régime parlementaire. D'où la conclusion qui s'impose que par « pouvoir exécutif », il faut entendre, non seulement le Chef de l'Etat, mais encore le Conseil des ministres, et sans doute faut-il reconnaître, au sein de ce dernier, une place à part pour son Président.

Tel est bien l'avis de M. Hauriou, lorsqu'il dit que « le pouvoir exécutif est détenu en commun par le Président de la République et par le conseil des ministres, le Président de la République possédant au point de vue juridique les attributions exécutives et ces attributions étant exercées dans la réalité du pouvoir, par les ministres, le conseil des ministres et le président du conseil, par conséquent, le pouvoir exécutif, c'est, à la fois, les attributions du Président de la République et le pouvoir politique des ministres » (Hauriou, p. 447).

Telle est également la position prise par la Constitution polonaise, qui reconnaît formellement le caractère du pouvoir exécutif en même temps au Président de la République et aux ministres : « Dans le domaine législatif, les organes de la Nation sont : la Diète et le Sénat ; *dans le domaine exécutif : le Président de la République en union avec les ministres responsables.* » Au contraire, la Constitution française ne parle que du Président de la République, comme chef de l'exécutif. Certes, elle ne le dit pas expressément ; les auteurs de la Constitution de 1875 se sont gardés, pour des raisons généralement connues, de mettre dans les textes qu'ils élaboraient ce qui aurait pu passer pour une déclaration de principes. Mais, que seule le Président de la République soit titulaire du pouvoir exécutif, peut se déduire des attributions que la Constitution confère au Président de la République et notamment de celle qui paraît être l'essence même du rôle du pouvoir exécutif : il surveille et assume l'exécution des lois (art. 3 de la Loi Constitutionnelle du 25 Février 1875). La Constitution charge de cette tâche le Président de la République, elle ne parle pas des ministres. En réalité, ce sont cependant bien les ministres qui détiennent

le pouvoir effectif. La position prise sur ce point par la Constitution polonaise, qui reconnaît le caractère du pouvoir exécutif au Président de la République *conjointement* avec les ministres, est donc absolument fondée.

D'autre part, il serait faux de conclure de la définition du pouvoir exécutif, donnée par l'article 2 de la Constitution polonaise, à la collégialité de celui-ci; le pouvoir exécutif se concentre, en Pologne de même qu'en France, entre les mains d'un magistrat unique, le Président de la République, qui constitue « le point de départ » de toute l'organisation de l'Etat. L'exercice du pouvoir exécutif appartient au Président de la République qui, en vertu de certains pouvoirs discrétionnaires, si restreints soient-ils, se trouve placé en dehors et au-dessus des ministres, et par suite à la tête du pouvoir exécutif. Dire que l'exercice de l'exécutif est confié au Président de la République « en union avec les ministres » ne signifie rien d'autre sinon que le régime qu'a admis la Pologne est le régime parlementaire où les prérogatives du Président de la République, tout en restant importantes, ont subi une restriction au bénéfice des ministres (Komarnicki, p. 239).

Il suffit de comparer les articles de la Constitution française et de la Constitution polonaise portant sur le mode de l'élection du Président de la République pour se convaincre que la Constitution polonaise s'est purement et simplement approprié l'institution française. D'après l'article 2 de la Loi Constitutionnelle du 25 Février 1875, « le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans ». « Le Président de la République est élu pour sept ans à la majorité absolue

des voix de la Diète et du Sénat réunis en Assemblée Nationale » répète comme un écho la Constitution polonaise (article 39). L'élection du Chef de l'Etat par les Chambres législatives, de même encore que l'institution de l'Assemblée nationale, est une conception française. Si l'on voulait en chercher la genèse, il faudrait rappeler deux précédents : le premier établi par la Constitution du 5 Fructidor, An III suivant laquelle le pouvoir exécutif était nommé par le Corps législatif (art. 132); et ensuite le fait que l'Assemblée nationale de 1871 avait, avant le vote définitif des Lois Constitutionnelles, élu par deux fois un Président de la République (Loi du 31 Août 1871 et Loi du 20 Novembre 1873). D'autre part, l'Assemblée Nationale, après les tristes expériences de 1848-51, n'a pas voulu s'engager dans la voie de l'élection du Président par le suffrage universel.

Les constituants polonais se trouvèrent en face de trois propositions : la droite proposait l'élection du Président de la République par l'Assemblée Nationale; le centre et une partie de la gauche voulaient l'élection à deux degrés, c'est-à-dire le système américain; enfin le Parti Polonais Populiste « Wyzwolenie » soutenait la proposition suivant laquelle le Président de la République serait élu par le suffrage universel. Cette dernière proposition aurait été la plus conforme au droit politique de la Pologne indépendante d'avant 1791, où l'élection des Rois se faisait « *virilim* », c'est-à-dire par tous les nobles en armes, réunis à cet effet dans un emplacement désigné, en plein air. Mais précisément cette dernière expérience historique avait laissé de funestes souvenirs; d'autre part il eût été dangereux de ne pas tenir compte de la composition ethnique de la population, qui contient un pourcentage de minorités allogènes; enfin les avantages dé-

coulant de l'élection du Président de la République par les Chambres législatives avaient leurs défenseurs : possibilité pour les Chambres de se réunir à tout instant en Assemblée Nationale, ce qui permet d'éviter une fermentation de l'esprit public qui se produit aisément lorsque tous les électeurs sont appelés directement ou indirectement (suffrage à deux degrés) à procéder à l'élection du Président. Ces motifs réunis ont décidé la majorité de la Constituante à accepter l'institution française.

En ce qui concerne la vacance de la Présidence, l'analogie entre la France et la Pologne est frappante malgré certaines nuances qui, en tout cas peu essentielles, ont plus d'apparence que de réalité. La Constitution française prévoit quatre cas d'élection du Président de la République. En premier lieu, la Présidence devient vacante par l'expiration normale des pouvoirs du Président. « Un mois au moins avant le terme légal des pouvoirs du Président de la République, les Chambres devront être réunies en Assemblée nationale pour procéder à l'élection du nouveau Président. A défaut de convocation, cette réunion aurait lieu de plein droit le quinzième jour avant l'expiration de ces pouvoirs » (art. 3, Loi Const. du 16 Juillet 1875). Suivant l'art. 39 de la Constitution polonaise : « L'Assemblée Nationale est convoquée par le Président de la République au cours du dernier trimestre de son septennat.

« Si la convocation n'a pas été faite trente jours avant l'expiration du septennat, la Diète et le Sénat se réunissent de plein droit en Assemblée Nationale à l'invitation du Président de la Diète et sous sa présidence. »

La procédure est donc la même dans les deux pays. La

seule différence qui existe, c'est que, d'après la Constitution française, en cas de non-convocation de l'Assemblée Nationale, celle-ci se réunit de plein droit « le quinzième jour » avant l'expiration du septennat ; tandis qu'en Pologne la date exacte de la réunion de l'Assemblée n'est pas prévue ; et que l'Assemblée Nationale est convoquée et présidée dans ce cas par le Président du Sénat (art. 11 de la Loi Const. du 16 Juillet 1875), tandis qu'en Pologne cette prérogative appartient au Président de la Chambre des députés.

Les deux hypothèses suivantes envisagent la vacance de la Présidence par décès ou démission (art. 3, Loi du 16 Juillet et art. 40 de la Const. polonaise) : dans ces deux cas, les Chambres se réunissent de plein droit en Assemblée Nationale et procèdent immédiatement à l'élection du Président de la République.

Enfin la quatrième hypothèse peut comporter, sous une expression très vague, tous les autres cas possibles, non prévus par les hypothèses précédentes. Ici également les Chambres se réunissent de plein droit en Assemblée Nationale en vue de l'élection présidentielle. « En cas de vacance par décès ou pour toute autre cause », ainsi débute l'article 7 de loi du 25 Février 1875. » Si son poste vient à se trouver vacant par suite de décès, de démission, ou pour toute autre cause » dit la Constitution polonaise (art. 40). Quel est donc le sens de cette expression « toute autre cause » ? MM. Barthélemy et Duez admettent les cas suivants : la perte par le Président des droits de citoyen, la condamnation pour crime de haute trahison [en Pologne pour haute trahison, violation de la Constitution ou infraction pénale (art. 51)], l'acceptation d'une autre fonction publique ou du mandat législatif, et l'impossibilité absolue et physique d'exercer les

fonctions présidentielles (1). Sauf la dernière, toutes ces hypothèses sont très peu probables et ne méritent pas d'être approfondies.

Mais envisageons la dernière hypothèse : l'impossibilité physique pour le Président d'exercer les fonctions présidentielles pendant un certain temps ou pour toujours. Dans ce cas trouve son application l'article 7 de la Loi du 25 Février : « en cas de vacances ou pour toute autre cause les deux Chambres réunies procèdent immédiatement à l'élection d'un nouveau Président. Dans l'intervalle, le Conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif. » Nous laissons de côté la question : qui convoque l'Assemblée Nationale ? se réunit-elle de plein droit ou sur l'invitation du Gouvernement ; il reste à résoudre une autre question extrêmement délicate : à partir de quel moment doit-on reconnaître la Présidence comme vacante ?

D'une façon beaucoup plus précise cette question est réglée par la Constitution polonaise : « Si pendant la durée de trois mois, le Président de la République n'exerce pas ses fonctions, le Président de la Diète convoquera la Diète sans délai et lui demandera de faire connaître par un vote s'il y a lieu de déclarer vacante la fonction du Président de la République.

« Cette déclaration sera prise à la majorité des trois cinquièmes des votants en présence de la moitié au moins du nombre légal des députés, tel qu'il est fixé par la loi électorale » (article 42).

C'est là une prérogative considérable que la Constitution remet entre les mains des députés et d'où pourront, à

(1) M. KOMARNICKI prévoit encore « la grève » par le Président de ses fonctions présidentielles et la mise en accusation.

notre avis, sortir des conséquences incalculables et fâcheuses...

Quid au cas où, au moment où se produirait la vacance de la présidence, la Diète serait dissoute ? « Dans ce cas, où... la Chambre des députés se trouvait dissoute au moment où la Présidence de la République deviendrait vacante, les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués, et le Sénat se réunirait de plein droit » (article 3, Loi du 16 Juillet 1875). « Si la Diète — dit à l'article 41 la Constitution polonaise — se trouvait dissoute au moment de la vacance (de la Présidence de la République), le Président de la Diète décrètera immédiatement de nouvelles élections à la Diète et au Sénat. » Cette question est donc au fond réglée de la même façon par les deux Constitutions, sauf différences qui émanent du fonctionnement des Chambres hautes dans les deux pays et sauf détermination de l'autorité qui ordonne les nouvelles élections.

En France, le Président de la République est rééligible (art. 2, Loi du 25 Février). La Constitution polonaise passe sous silence cette question. De ce silence, on peut conclure théoriquement à l'affirmative, mais seule la pratique en pourra donner une solution concrète.

La durée de sept ans de la Présidence de la République est venu en Pologne de la France. Tout le monde sait que « le septennat » fut en France le résultat, non pas tant de considérations et études sur les avantages ou les inconvénients découlant de cette durée, que de circonstances historiques ; il représente une transaction opérée au moment de l'investiture du Maréchal de Mac-Mahon (20 novembre 1873). Y avait-il une raison particulière pour confier la Présidence au maréchal précisément pour sept ans ? Les monarchistes,

qui attendaient toujours le prompt rétablissement de la monarchie et qui s'étaient mis d'accord en 1873 sur la candidature du comte de Chambord, se heurtèrent à l'intransigeance du futur roi qui ne voulait pas céder sur certaines questions. D'autre part, les tenants du régime tombé, qui reportaient leurs espoirs sur le principe impérial, alors un peu jeune encore pour monter sur le trône et gouverner la France, songeaient que dans très peu d'années il se trouverait dans de meilleures conditions d'âge pour pouvoir réaliser ses ambitions et les leurs. On mit l'espoir dans l'avenir pour débrouiller à lui tout seul cet imbroglio politique. Le résultat final des transactions fut le vote « d'institutions provisoires d'attente monarchique (1) ; c'est ainsi que fut confié le pouvoir exécutif à Mac-Mahon pour sept ans, à titre provisoire.

En Pologne, la fixation de la durée de la Présidence n'a pas présenté beaucoup de difficultés ni occupé longtemps les esprits des constituants : plusieurs projets de Constitution prévoyait le septennat.

A la différence à la Constitution allemande de 1919, qui fait le Président de l'Empire responsable politiquement (art. 43), la Constitution polonaise, de même que celle de la France, le déclare en termes exprès irresponsable ; elle substitue à la responsabilité du Président de la République la responsabilité des ministres et de cette façon elle met obstacle à des abus possibles.

Mais les deux textes, français et polonais, concernant l'irresponsabilité présidentielle, ne sont pas identiques. L'article 6 de la Loi du 25 Février ne parle de responsabilité du

(1) BARTHÉLEMY & DUEZ, page 27.

Président que dans le cas de « haute trahison », tandis que la Constitution polonaise étend sa responsabilité aux cas de « haute trahison, violation de la Constitution, ou infraction pénale. »

Etant donné la grande imprécision de la définition, par l'article 44 de la Constitution polonaise, des actes du Président de la République (« ordonnances exécutives, arrêtés, ordres et interdictions »), il est difficile à établir au juste quelle influence a pu exercer le constitutionnalisme français sur la rédaction de l'article ci-dessus. Néanmoins, il est indiscutable qu'il faut attribuer au constitutionnalisme français l'introduction de l'institution des messages dans la Constitution polonaise. La Constitution française indique d'une façon nette le moyen par lequel le Président reste en contact avec les Chambres : « Le Président de la République communique avec les Chambres par des messages qui sont lus à la tribune par un ministre » (art. 6, Loi du 16 Juillet). C'est de même par un « message motivé » que le Président demande aux Chambres une nouvelle délibération d'une loi par elles votée (art. 7, Loi du 16 Juillet 1875). Enfin, bien que l'article 5 de la Loi du 25 Février soit muet sur la façon dont le Président sollicitera l'avis favorable du Sénat pour dissoudre la Chambre des députés, le précédent du 16 Juin 1877 a résolu la question conformément à l'article 6 de la Loi du 16 Juillet 1875.

En Pologne, la question de communication du Président de la République avec les Chambres n'est pas réglée par la Constitution. Elle ne l'est qu'en cas de dissolution par le Président de la Diète, sur avis conforme du Sénat; cette dissolution est prononcée alors par un message (art. 26).

M. Esmein distingue deux catégories dans les pouvoirs du Président de la République : les pouvoirs qui tendent à l'exécution des lois et les pouvoirs discrétionnaires qu'il appelle prérogatives du Président. Dans le premier groupe, il fait rentrer : la promulgation des lois et le pouvoir réglementaire ; dans le second, tous les autres.

Nous observons ici la même classification, mais les attributions du Président de la République et des ministres se liant organiquement et inséparablement, nous les traiterons conjointement.

Une remarque s'impose. A comparer les textes de la Constitution française et de la Constitution polonaise, on est tenté de conclure à une différence importante dans les prérogatives qu'attribuent respectivement les deux Constitutions au Président de la République et aux ministres. Il suffit de citer un seul exemple, mais très caractéristique : tandis que l'article 3 de la Loi Constitutionnelle du 25 Février remet l'initiative au Président de la République lui-même, en Pologne cette initiative appartient au Gouvernement, c'est-à-dire au Conseil des ministres. En France, les projets de lois sont soumis aux Chambres sous forme de décrets présidentiels, signés par le Président de la République et contresignés par un des ministres, en Pologne sur les projets de lois ne figure pas la signature du Président de la République, ils ne sont signés que par le Président du Conseil des Ministres et par un ou plusieurs ministres.

Mais cette différence est plus apparente que réelle ; aussi bien en Pologne qu'en France, ce n'est pas le Président de la République, ce sont bien les ministres qui préparent les projets de lois, malgré la teneur du texte constitutionnel. A-t-on

eu exemple en France d'un projet de loi, qui ait été élaboré par le Président de la République lui-même et seulement contresigné par un ministre ? Et ceci se rapporte non seulement au droit d'initiative, à la confection des projets, mais à presque tous les actes, dont cependant la Constitution confie l'exercice au Président de la République. En réalité, ces droits et ces prérogatives sont exercés par les ministres ; le Président de la République, en les signant, les revêt d'une sanction officielle.

Parmi les pouvoirs présidentiels qui tendent à l'exécution des lois figure la promulgation. Les textes relatifs à la promulgation diffèrent dans les Constitutions. D'après l'article 7 de la Loi Constitutionnelle du 16 Juillet 1875, « Le Président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation, par un vote exprès dans l'une et l'autre Chambre, aura été déclarée urgente. Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée. » L'alinéa premier de l'article 44 de la Constitution polonaise dit : « Le Président de la République signe les lois concurremment avec les ministres intéressés et en ordonne la promulgation dans le *Journal des Lois* de la République. »

La différence consiste en ceci que la Constitution française ne parle pas du concours des ministres dans la promulgation et ensuite que la Constitution polonaise ne prévoit pas de délais dans lesquels la promulgation des lois doive avoir lieu ; enfin, la Constitution polonaise n'accorde pas au Président le droit de veto suspensif. De nouveau, il faut

constater que la différence n'est qu'apparente. L'obligation pour les ministres de signer les lois avec le Président émane de l'article 3 de la Loi Constitutionnelle du 25 Février : « Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre ». La Constitution polonaise aurait pu également supprimer les mots : « concurremment avec les ministres intéressés » ; cette obligation n'en existerait pas moins pour eux, de par l'article 44, § 4 : « Tout acte gouvernemental du Président de la République exige pour sa validité la signature du Président du Conseil des ministres, ainsi que du ministre intéressé, dont le contreseing engage la responsabilité. »

L'article 44 de la Constitution n'impose au Président de la République aucun délai dans lequel il doive promulguer la loi. La Constitution a laissé à la coutume le soin de combler cette lacune. Nous croyons au surplus que rien ne s'oppose à ce que le Parlement puisse fixer lui-même la date à laquelle la loi doit être promulguée et publiée et que, dans ce cas, cette date s'imposerait au Gouvernement ; la responsabilité des ministres en sera la garantie.

Le Président de la République de Pologne pourrait-il, se basant sur le silence de la Constitution quant au délai de la promulgation, ajourner cette promulgation *ad infinitum* et rendre ainsi impossible, pendant un certain temps, l'entrée en vigueur d'une loi ? Il jouirait dans ce cas du veto suspensif.

Nous entrons ainsi dans l'étude de la troisième différence entre la Constitution française et la polonaise. Nous avons vu plus haut que l'article 7 de la Loi du 16 Juillet donne au Président, à l'occasion du délai fixé pour la promulgation, le droit de demander aux Chambres une nou-

velle délibération « qui ne peut être refusée » ; il lui donne par là le veto suspensif. La Constitution polonaise ne contient pas de prescription semblable. Est-ce à dire que la Constitution s'écarte ici du constitutionnalisme français ? Non. Bien au contraire, elle subit à cet égard une forte influence française ; et nous avons à signaler sur ce point un cas intéressant où les constituants polonais, sous l'influence française, ont abandonné une institution prévue en France par la Constitution, mais tombée presque fatalement en désuétude, sans même avoir été appliquée une seule fois par l'un quelconque des Présidents. En effet, le veto présidentiel, eût-il été suspensif ou absolu, était voué d'avance à disparaître comme contraire au jeu du mécanisme du régime parlementaire. Le Président de la République a toujours le moyen de combattre une loi, qu'il juge mauvaise, par l'intermédiaire de son ministère. Si la majorité dans les Chambres voulait cependant, et en dépit du Président, voter la loi, celui-ci en la renvoyant devant les mêmes Chambres, aurait peu de chances d'obtenir que la loi ne trouve pas assez de suffrages pour être votée une deuxième fois, notamment quand aucune majorité spéciale n'est demandée. D'autre part le ministère qui a combattu la loi dans les Chambres devra démissionner lorsqu'il subira un échec. Et le nouveau ministère sera choisi au sein de la majorité qui avait voté la loi, donc il ne se solidariserait pas avec l'acte du Président demandant aux Chambres une nouvelle délibération et il lui refuserait son contre-seing (Esmein, T. II, p. 75). Ainsi la responsabilité ministérielle et la nécessité du contre seing pour tout acte présidentiel rendent pratiquement irréalisable le veto du Président de la République dans le régime parlementaire.

Certains hommes politiques et juristes prétendent qu'en Pologne le Président de la République peut s'opposer à l'application d'une loi en ajournant indéfiniment sa promulgation ; ils déduisent leur thèse du silence de la Constitution sur les termes de la promulgation et ils y voient un droit de veto secret pour le Président.

Une semblable interprétation de la Constitution nous paraît fausse.

Tout d'abord dans le régime parlementaire, la promulgation n'est pas un privilège, une prérogative, un droit discrétionnaire du Président, mais c'est bien une obligation. Et ceci est reconnu par la quasi-unanimité des juristes. Dans certains cas, notamment quand la loi a été votée pour satisfaire à des besoins urgents, l'ajournement de la promulgation pendant un certain temps équivaldrait à la non-application ; donc à un manquement aux obligations incombant au Président.

Mais il y a plus. La Diète souveraine a été saisie d'une proposition, incluse dans le rapport de la Commission Constitutionnelle, qui donnait dans des conditions définies au Président de la République le droit de veto ; cette proposition fut repoussée. Si la Constituante avait voulu reconnaître au Président le droit de veto, elle l'aurait fait en termes exprès.

Nous passons maintenant à la seconde subdivision des pouvoirs présidentiels tendant à l'exécution des lois : au pouvoir réglementaire. Une seule question nous intéressera : le Président de la République de Pologne a-t-il, comme le Chef d'Etat en France, le droit de faire, sur l'invitation qui lui en est faite par une loi, des règlements sur des matières de la compétence naturelle du pouvoir législatif ? Dans ce

cas on définirait les règlements du Président des actes matériellement législatifs.

M. Komarnicki répond par l'affirmative. Voici son raisonnement :

Le paragraphe 2 de l'article 44 distingue deux catégories d'actes : les ordonnances exécutoires et les arrêtés, ordres et interdictions. A cette dernière se rapporte certainement le § 5 de l'art. 3 : « Les règlements des pouvoirs publics entraînant des droits ou des obligations pour les citoyens n'ont force obligatoire qu'autant qu'ils sont rendus avec l'autorisation de la loi et s'y réfèrent. » Comme un simple règlement exécutoire ne peut créer des droits subjectifs et des obligations, le Président de la République, pour édicter des règlements de ce genre, doit être autorisé formellement par la loi. Par conséquent, il peut légiférer sur certaines matières déterminées, à condition que ce soit en vertu de l'autorisation donnée expressément par une loi (1).

Parmi les prérogatives qui appartiennent au pouvoir dis-

(1) La réforme de la Constitution opérée le 2 Août 1926, qui avait pour but d'élargir les attributions du Président de la République, lui remet expressément le pouvoir de légiférer dans certains cas. En vertu de l'article 44 révisé de la Constitution, le Président de la République peut, au moment où la Diète et le Sénat sont dissous, et si la nécessité en apparaît pressante au Gouvernement, édicter des décrets qui ont force de loi. Toutefois, ces décrets ne peuvent concerner le changement de la Constitution, ni les lois électorales, ni certaines matières limitativement énumérées par cet article (par exemple la fixation du budget, la conclusion des traités, la déclaration de guerre).

D'autre part, une loi peut autoriser le Président de la République à édicter des décrets ayant force de loi dans les limites prescrites par cette loi. Ces décrets ne peuvent, non plus, apporter de modifications à la Constitution.

Dans les deux cas, ces décrets sont pris par le Président de la République sur la proposition du Conseil des ministres. Ils perdent leur force obligatoire s'ils ne sont pas déposés devant la Diète dans le délai de quatorze jours qui suivent la première séance de l'Assemblée, ou si, ayant été déposés, ils sont rejetés par la Diète.

crétionnaire du Président de la République, et qui constituent le second groupe de ses attributions, il faut distinguer : d'un côté, celles qui se rapportent au gouvernement intérieur et celles qui concernent ses rapports avec les Chambres; d'autre part, celles qui concernent les rapports de l'Etat avec les puissances étrangères. Nous avons cependant jugé utile d'étudier les attributions de l'exécutif dans les rapports avec le Parlement à l'occasion de notre analyse du pouvoir législatif; nous avons, par suite, transféré cette question au Chapitre VI.

Il appartient au Président de la République de nommer aux emplois civils et militaires. Les deux Constitutions s'expriment à ce sujet de façon suivante : d'après l'art. 3 de la Loi Constitutionnelle du 25 Février 1875, le Président « nomme à tous les emplois civils et militaires », et en Pologne » sur la proposition du Conseil des ministres il pourvoit aux charges civiles et militaires dont les lois lui réservent la prérogative de désigner les titulaires » (art. 45, § 1, Constitution polonaise). Comme nous le verrons dans la suite, les prérogatives à cet égard du Président de la République dans les deux pays sont absolument les mêmes, malgré la différence de forme des articles y relatifs.

Au premier plan est la nomination des ministres. La Constitution française ne contient aucune disposition sur cette matière. Au contraire, en Pologne cette question est réglée par l'article 45 de la Constitution. « Le Président de la République nomme et révoque le Président du Conseil des ministres. Sur la proposition de ce dernier, il nomme et révoque les ministres. » Cet article consacre seulement le droit du Président de la République qui s'était établi en France par la force de la tradition et qui ne lui a jamais été contesté;

ce droit était cependant inscrit dans la Constitution de 1848 (art. 64) et même dans la loi du 31 Août 1871 (art. 2). On déduit le droit du Président à nommer les ministres de l'art. 3 de la Loi du 25 Février 1875.

Ce droit de nomination et plus encore le droit de révocation des ministres est une formalité ; dans le régime parlementaire le Président n'a pas un libre choix et en réalité il doit se conformer à la volonté de la majorité du Corps législatif qui lui impose ses conditions ; il y a eu certainement des cas où le Président a pu signer à contre-cœur les décrets de nomination d'un ministère. —

Malgré le texte constitutionnel français qui spécifie que le Président nommé à *tous* les emplois civils et militaires, le nombre des charges auxquelles il pourvoit, est restreint. Dans cette règle générale il est loisible d'apercevoir plusieurs brèches. Il peut se trouver des fonctionnaires nommés par voie d'élection ; la loi peut imposer des conditions aux candidats à certaines fonctions (conditions d'âge, d'aptitude) ; de même la loi peut reconnaître le droit de nomination à d'autres autorités que le Chef de l'Etat (les ministres, les préfets, les autorités universitaires) (Esmein, T. II, p. 117 et s. ; Hauriou, p. 480).

La Constitution polonaise a employé une meilleure définition du droit du Président, en lui attribuant la nomination aux emplois « dont les lois lui réservent la prérogative de désigner les titulaires. »

M. Esmein soutient que le pouvoir de nomination aux emplois que la Constitution française reconnaît au Président de la République est plus étendu que ne l'est le même pouvoir donné par la Constitution américaine au Président des Etats-Unis (T. II, p. 119). Cette opinion ne nous paraît pas

absolument juste. S'il est vrai qu'aux Etats-Unis le Président ne peut pourvoir aux fonctions impérieuses qu'avec l'assentiment du Sénat, il faut remarquer que le Président des Etats-Unis n'est pas lié par les propositions de ses ministres; il choisit effectivement lui-même les candidats, alors que dans les républiques de régime parlementaire le Président nomme toujours sur la proposition des ministres sinon de sa propre initiative. En outre le ministère, dans ces républiques parlementaires, en proposant pour des fonctions éminentes la candidature de personnalités marquantes au point de vue politique, tiendra compte de l'opinion de la majorité du Parlement, ce qui en fait équivaut à l'assentiment donné par le Sénat aux Etats-Unis.

En France, il appartient au Président de la République de disposer de la force armée (art. 3, Loi du 25 Février). Le même droit pour le Président de la République de Pologne est reconnu par l'article 46 de la Constitution polonaise. Toutefois cet article, contient une restriction qu'on chercherait en vain dans la Constitution française. En effet, tandis que le § 3 de l'article 3 de la Loi Constitutionnelle du 25 Février 1875 se borne à déclarer que le Président « dispose de la force armée », la Constitution polonaise, après avoir déclaré que « le Président de la République est... le chef suprême des forces armées de l'Etat », ajoute immédiatement : « sans pouvoir toutefois exercer le commandement en chef en temps de guerre ».

L'élaboration de cet article a provoqué les plus âpres discussions. Deux propositions étaient mises en avant : l'une qui laissait au Président de la République, non seulement la disposition des forces armées, mais aussi leur commandement suprême, ce qui aurait permis au Président de comman-

der personnellement l'armée en compagnie ; l'autre qui lui défendait de commander les troupes en temps de guerre et qui fut finalement votée par la Diète. La discussion fut inspirée avant tout de considérations personnelles et de circonstances que nous n'avons pas à étudier ici. Mais parallèlement se firent jour aussi des raisons d'un caractère objectif à l'appui de l'une et de l'autre propositions.

Quoiqu'il en soit, on est en droit de souligner l'influence de la pratique constitutionnelle française sur la rédaction de l'article 46. En effet, bien que la Constitution française n'interdise pas au Président de prendre personnellement le commandement des armées, on n'a jamais vu le Chef de l'Etat se mettre à la tête des forces armées pour décider de leurs mouvements stratégiques.

Mais il est encore une preuve qui démontre que les constituants polonais ont suivi l'exemple français. Dans leurs discussions, les députés ont à maintes reprises invoqué les événements qui se sont déroulés en France. Par exemple, M. Glabinski, dans son discours du 19 octobre 1920 (Séance 175-e, Les comptes rendus sténographiques de la Diète, CLXXV/5), a essayé de démontrer que les commandants en chef, s'ils ont été souvent à la hauteur de leur tâche, ont cependant aussi commis des erreurs ; les plus grands capitaines, disait-il en substance, n'ont pas été à l'abri de reproches de cette nature ; et il citait des exemples tirés de l'histoire du haut commandement militaire français au cours de la dernière guerre.

M. Fichna, qui combattait l'amendement à l'article 46 tendant à restreindre, pour le Président de la République, le haut commandement de l'armée au temps de paix, reprochait à la Diète de vouloir dépouiller le Président de la Ré-

publique d'une partie de ses attributions : « La majorité de la Commission Constitutionnelle, en adoptant le système français, veut donner, également à l'exemple de la Constitution française, au Chef d'Etat le minimum de pouvoirs ; elle veut, en un mot, faire du Président seulement une sorte de personnage décoratif, dépouillé de tout pouvoir essentiel. Pour nous, nous restons attachés à cette idée que le Chef de l'Etat doit être muni d'une autorité forte. Nous considérons qu'il doit unir dans sa main ces deux pouvoirs : le pouvoir civil et le pouvoir militaire » (*ibidem*).

Parmi les pouvoirs qui concernent les rapports avec les puissances étrangères, celui de négocier et de conclure définitivement les traités est le plus important. Dans les monarchies absolues, il était la prérogative du Roi. Dans les temps modernes, on admet trois systèmes : d'après le premier la négociation et la conclusion des traités, du moins des plus importants, comme les traités de paix, de commerce et d'alliance, appartient exclusivement au pouvoir exécutif. C'est le système que nous trouverons dans les Chartes de 1814 (art. 14) et de 1830 (art. 13), comme dans les Constitutions de 1852 et 1870 (art. 6 et 14). On peut remarquer que toutes les Constitutions ci-dessus sont des constitutions monarchiques.

Suivant le second système, le droit de négocier les traités est toujours l'attribution du pouvoir exécutif, mais leur ratification est subordonnée à l'assentiment préalable du Corps législatif. On en trouvera le modèle classique dans la Constitution de 1848, dont l'article 53 (§ 2) dit : « Aucun traité n'est définitif qu'après avoir été approuvé par l'Assemblée Nationale ». Des dispositions analogues se trouvaient dans la Constitution de 1791 (Titre III, Chapitre II, Section

I, art. 3), dans celle de 1793 (art. 55), celle de l'An III (art. 333) et enfin dans celle de l'An VIII (art. 50).

Il y a un troisième système que M. Esmein subdivise en deux types : Le Chef de l'Etat négocie et ratifie les traités, mais après en avoir obtenu l'approbation préalable, non pas du Parlement, mais du Sénat seulement (tel est le cas des Etats-Unis); et une autre solution qui consiste en ceci, que le pouvoir exécutif est libre de négocier et traiter, mais le Parlement a toujours le droit d'interpeller les ministres à ce sujet et de les rendre responsables des traités; en outre, le Parlement a le droit de donner ou refuser son approbation à la ratification de certains traités limitativement énumérés dans la Constitution. Ce dernier système, né en Angleterre, et qui émane du jeu du régime parlementaire, s'est précisé en France et a trouvé son expression dans la Constitution de la Troisième République. Le même système est passé de la Constitution française dans la Constitution polonaise bien qu'avec quelques changements.

La règle principale dans les deux Constitutions est identique. L'art. 8 de la Loi Constitutionnelle du 16 Juillet 1875 débute par la phrase suivante : « Le Président de la République négocie et ratifie les traités. » L'article correspondant (49) de la Constitution polonaise exprime la même idée dans les termes suivants : « Le Président de la République conclut les traités avec les autres Etats... » Ici et là le pouvoir de négocier et de ratifier des traités est laissé exclusivement au pouvoir exécutif. C'est un principe qui ne comporte aucune exception. Cependant la liberté pour le Président de ratifier certains traités est restreinte par l'obligation qui lui est faite d'obtenir préalablement l'assentiment des Chambres. Ces traités sont énumérés dans les Constitutions. Ce sont en

France les traités de paix, les traités de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, les traités relatifs à l'état des personnes et aux droits de propriété des Français à l'étranger. Y appartiennent également les traités relatifs à la cession, à l'échange et l'adjonction de territoires (art. 8, Loi Const. du 16 Juillet 1875). La liste des traités, pour la ratification desquels est exigé en Pologne l'assentiment de la Diète, est la suivante : les traités de commerce, de douane, les traités comportant pour l'Etat des charges financières ou contenant des dispositions juridiques d'où résultent des obligations pour les citoyens, les traités entraînant une modification des frontières de l'Etat, les traités d'alliance, enfin les traités de paix (art. 49).

Il est utile de signaler deux différences entre les dispositions concernant la ratification. En France, n'entrent pas dans le groupe des traités exigeant l'approbation des Chambres, avant la ratification définitive, les traités d'alliance, donc la majorité ou traités politiques. Le Président de la République française peut librement, et peut-être même malgré la volonté des Chambres, conclure les traités d'alliance, tandis qu'en Pologne, le Président doit consulter d'abord la Diète.

La seconde différence consiste en ceci que pour conclure les traités énumérés par la Constitution, le Président de la République française doit obtenir l'assentiment *des deux Chambres* tandis que d'après la Constitution polonaise il suffit qu'il y ait accord de la Diète seule, c'est-à-dire de la Chambre des députés.

La Constitution polonaise s'écarte légalement de la Constitution française en ceci, qu'en Pologne le Président est tenu de porter tous les traités qu'il conclut à la connais-

sance de la Diète, ce qui exclut la possibilité de traités secrets. En France, au contraire, le Gouvernement porte les traités à la connaissance des Chambres « aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent » (art. 8, Loi Constitutionnelle du 16 Juillet). Il est vrai que cette disposition a perdu beaucoup de sa valeur avec l'entrée en rigueur du Statut de la Société des Nations, dont l'article 18 exige l'enregistrement de tous les traités au Secrétariat de la S. D. N.

Comme en France, comme d'ailleurs partout, le Président de la République de Pologne représente l'Etat à l'extérieur, il nomme et envoie des agents diplomatiques et agréé les représentants des puissances étrangères qui sont accrédités auprès de lui (et non auprès du Gouvernement; c'est une survivance de l'ancien régime). Entre les deux pays, il y a cette différence, tout à fait formelle d'ailleurs, que la Constitution polonaise précise mieux les prérogatives du Président à cet égard et l'article 48 de la Constitution lui donne expressément le droit d'agréer les représentants diplomatiques des puissances étrangères et d'accréditer les représentants diplomatiques de la Pologne auprès des puissances étrangères, tandis qu'en France cette dernière prérogative du Président de la République découle de son droit de nommer à tous les emplois civils et militaires.

CHAPITRE VI

Le Pouvoir législatif

Si l'influence du constitutionnalisme français sur l'organisation du pouvoir exécutif en Pologne est, nous l'avons vu, considérable, cette influence est moins accentuée en ce qui concerne l'organisation du pouvoir législatif; elle s'observe plutôt dans les détails secondaires. La raison en est que les deux Constituantes, celle de 1871 en France et celle de 1919 en Pologne, s'inspiraient d'idées différentes, en organisant le pouvoir législatif, ainsi qu nous allons le montrer. Bien plus, à certains égards, la Pologne a de beaucoup devancé la France, par exemple, dans le droit d'élection et d'éligibilité des femmes et dans l'attribution au pouvoir judiciaire (Cour Suprême) du jugement des élections contestées.

Néanmoins on trouvera des traces de l'inspiration du constitutionnalisme français dans l'organisation des rapports entre eux des deux pouvoirs. Parmi les principes généraux qui sont à la base de l'organisation du pouvoir législatif en France, un seul sans doute, mais d'une importance capitale, a sans conteste guidé les constituants polonais : c'est la création de la Chambre haute. Nous disons bien : la *création* du Sénat. Car à cet égard, c'est en ce point que commence et que se termine l'influence de la France. En effet, on chercherait en vain une ressemblance entre le Sénat français et le Sénat polonais, dans les traits essentiels de la seconde

Chambre : nombre des membres, recrutement, attributions.

Nous venons de remarquer que les différences dans l'organisation du pouvoir législatif en France et en Pologne sont dues aux idées différentes qui ont guidé les membres des deux Constituantes.

La Constitution de 1875 fut une œuvre de transaction. Elle fut votée par une majorité monarchiste, qui avait le désir d'organiser une monarchie ; mais au sein de laquelle l'accord ne régnait pas quant au choix du futur Roi. La question principale qui préoccupait les esprits dans l'Assemblée Nationale pouvait se résumer dans le dilemme : la monarchie ou la république. Ne pouvant donc réaliser l'accord sur la personne du candidat au trône, la majorité monarchiste (royaliste), sous la poussée du pays qui de plus en plus s'irritait de l'inactivité et du marasme dans lequel était tombée l'Assemblée Nationale, s'est décidée enfin à faire des concessions aux partisans de la république et s'est résolue à établir la république. Mais les monarchistes de l'Assemblée n'ont pas capitulé sur toute la ligne ; pour prix de leurs concessions ils obtinrent des républicains la promesse de voter la création d'une seconde Chambre dotée d'attributions égales à celles de la Chambre des députés. Les royalistes, en attendant de nouveaux événements qui eussent permis le retour de la monarchie, ont voté des institutions en réalité monarchistes sous le voile de la République.

Ce fut, en somme, autour de la question de la forme du gouvernement et non pas du système d'une Chambre ou de deux Chambres que se concentra la lutte entre l'aile droite et l'aile gauche de l'Assemblée.

Tout autre était la situation en Pologne. La question de la monarchie n'entraînait pas en jeu. Tout le monde était d'ac-

cord sur la forme républicaine à donner à l'Etat polonais. Il n'en était pas de même en ce qui concernait l'existence d'une ou de deux Chambres. C'est autour de ce point que s'est livrée la bataille principale. Nous voyons là un symptôme des tendances profondes de toute nouvelle démocratie, spécialement de celles qui sont issues des grands bouleversements historiques au cours desquels les classes populaires, ayant subi des sacrifices égaux sinon supérieurs à ceux d'autres classes, réclamant des réformes qui leur faciliteraient l'accession au pouvoir. Elles s'efforcent donc de supprimer tout ce qui porterait à leurs yeux un caractère conservateur ou trahirait une survivance des institutions du régime précédent, cause, pour elles, du cataclysme dont elles ont souffert. En Pologne le Sénat était considéré d'avance comme une institution purement conservatrice. Le projet de la Commission Constitutionnelle qui prévoyait deux Chambres fut combattu avec acharnement par tous les partis de gauche et même par les partis paysans du centre. Des meetings politiques furent organisés dans tout le pays en vue de forcer la Diète à voter contre l'adoption de la Chambre haute. Ce furent cependant les partisans du Sénat qui l'emportèrent. De même qu'en France où « la République a été faite à une voix de majorité », en Pologne le Sénat fut voté à quelques voix de majorité. Mais ce fut là une victoire à la Pyrrhus. Les partisans du Sénat, pour en obtenir la création, ont dû faire des concessions très étendues et ses adversaires se sont efforcés de le dépouiller de tous pouvoirs efficaces. Ils y'ont en fait réussi. Tandis qu'en France l'équilibre est maintenu (théoriquement du moins), non seulement entre les pouvoirs, mais également au sein du pouvoir législatif entre le Sénat et la

Chambre des députés, en Pologne le centre de gravité est déplacé au profit de la Chambre basse.

En raison de la diversité de la genèse du Sénat en France et en Pologne on conçoit que les constituants polonais n'ont pu, dans l'organisation du Corps législatif, suivre les modèles français avec la même fidélité dont ils avaient fait preuve pour le pouvoir exécutif. D'autre part, il faut reconnaître que si la création du Sénat fut adoptée par la Diète constituante, l'exemple de la France y a contribué dans une large mesure; plusieurs orateurs, en s'efforçant de démontrer la nécessité d'admettre la création du Sénat et en faisant ressortir les avantages qui découlent de l'existence d'une seconde Chambre, ont fait maintes fois allusion à la Constitution française (1).

Avant d'aborder les détails, il faut souligner que, de même qu'en France, le fonctionnement des deux Chambres législatives, leurs rapports mutuels, ainsi que les rapports avec le Gouvernement, ont été organisés par les règlements de la Diète et du Sénat et plusieurs dispositions des règlements français ont été reproduits par les règlements des Chambres polonaises. Mais voulant nous en tenir strictement aux limites que nous nous sommes tracées au début de ce travail, nous n'envisagerons que celles de ces dispositions que renferme la Constitution polonaise elle-même. Les Lois Constitutionnelles de 1875 contiennent relativement peu d'articles concernant le mode de l'élection, la composition et le fonctionnement des Chambres; ces questions sont réglées par la loi organique du 2 Août et la loi organique du 30 novembre 1875 portant sur les élections des sénateurs et des

(1) Voir notamment les comptes rendus des 160^e, 168^e et 169^e séances de la Diète.

députés, revisées et complétées à maintes reprises par la voie législative, ainsi que, comme nous l'avons remarqué tout à l'heure, par les règlements intérieurs des Chambres qui, eux-mêmes, ont été à leur tour remaniés plusieurs fois. La Constitution polonaise au contraire comporte plusieurs dispositions qui sont relatives aux deux Chambres et qui, dans le système politique français, ont été placées, soit dans des règlements, soit dans les lois organiques.

Il y a lieu de faire remarquer une analogie quant aux bases de l'électorat en France et en Pologne. Les députés et les sénateurs sont nommés au suffrage universel et au scrutin secret, égal et direct (1) (Constitution polonaise, art. 11).

Il est aujourd'hui difficile, alors que presque dans tous les pays européens règnent à peu près les mêmes principes, de préciser dans quelle mesure les lois françaises ont pu influencer sur les règles de l'électorat en Pologne. Néanmoins, certains détails ont été visiblement empruntés au système français. Ainsi le refus du droit de suffrage aux militaires en activité de service, l'âge de 21 ans exigé des électeurs des députés (art. 12), la limite minima de 25 ans pour l'éligibilité des députés (art. 13) et celle de 40 ans pour les sénateurs (art. 36), certaines inéligibilités (inéligibilité des condamnés à une peine afflictive et infâmante) (art. 14), inéligibilité relative frappant certaines catégories de fonctionnaires (art. 15), certaines incompatibilités (contrats passés avec l'Etat) (art. 22), cumul des fonctions de sénateurs et députés (art. 36), semblent être admis par la Constitution polonaise sous une certaine influence des lois françaises.

(1) Cette dernière disposition ne s'applique pas à l'élection des sénateurs en France.

En matière de privilèges et garanties relatifs aux deux Chambres prises en corps, ou assurés aux membres des Chambres considérés individuellement, on trouvera dans les deux pays plusieurs principes identiques.

L'élection du bureau par chacune des deux Chambres est prévue par l'art. 11 de la Loi Constitutionnelle du 16 Juillet et l'article 28 de la Constitution polonaise. Le droit (1) pour les Chambres de déterminer par des règlements les règles suivant lesquelles elles préparent et arrêtent leurs délibérations et fixent les droits et devoirs intérieurs de leurs membres, est expressément consacré par l'art. 29 de la Constitution polonaise. L'art. 5 de la Loi du 16 Juillet, qui proclame la publicité des séances des Chambres, a été reproduit dans l'art. 30 de la Constitution polonaise, de même que l'art. 41 de la loi du 29 Juillet 1881 sur la liberté de la presse et sur la non-responsabilité pour le compte rendu véridique des séances de Chambres trouve son corollaire dans l'art. 31 de la Constitution du 17 Mars.

De même, en ce qui concerne les immunités parlementaires, l'article 13 de la Loi du 16 Juillet, qui exempte les parlementaires de toute poursuite à l'occasion des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions, peut être rapproché de l'art. 21, alinéa 1 de la Constitution polonaise. Mais quant à l'autorisation de poursuites contre les députés ou sénateurs, la Constitution polonaise va plus loin que la loi du 16 Juillet (art. 14), en leur accordant une protection que nous ne craignons pas de qualifier d'exagérée (art. 21 de la Constitution polonaise).

(1) Dont la Constitution française ne parle qu'indirectement (art. 5, Loi du 16 Juillet).

Il peut y avoir trois façons de régler les sessions des Chambres. C'est en première ligne les assemblées permanentes qui siègent sans interruption pendant toute la législature ou qui se fixent elles-mêmes la durée et la date de leurs sessions sans aucune immixtion d'un autre organe, quel qu'il soit. Ce système est celui au gouvernement d'assemblées. Telle fut la situation de la Constituante de la Troisième République (1871). Telle fut également celle de la Constituante polonaise. Telle est dans la plupart des cas la situation des assemblées issues de grands cataclysmes historiques ou de violentes crises politiques qui ont pour but de jeter les fondements de la future organisation d'Etat, tandis que le pouvoir exécutif, affaibli et incapable d'imposer sa volonté au pays, est à la remorque du Corps constituant.

Les pays au système opposé, c'est-à-dire où l'on se trouve en face de la prépondérance du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, pratiquent la convocation des Chambres par le pouvoir exécutif pour des sessions périodiques; le Gouvernement convoque, ajourne et clôt librement le Parlement. Ce système s'est formé en Angleterre (Esmein, T. II, p. 166 et s.; Barthélemy et Duez, p. 475).

Le troisième système, intermédiaire entre les deux précédents, est celui qui a été adopté par l'Assemblée Nationale de 1871. Il consiste en ceci que la fixation des sessions dépend dans certains cas du Parlement, dans d'autres du Gouvernement; il y a, en outre, des sessions de plein droit.

Pour mieux dégager ce système, il est nécessaire de diviser les sessions en deux catégories : les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires.

La session ordinaire commence chaque année le second mardi de janvier et ne peut durer moins de cinq mois (article

premier, Loi du 16 Juillet). C'est bien une séance de plein droit et le Président de la République n'a pas ici à intervenir. L'article précité de la Loi du 16 Juillet autorise cependant le Président de la République à ouvrir la session avant le second mardi de janvier; dans ce cas elle n'est plus une session de plein droit; mais dans un cas comme dans l'autre, pendant la session ordinaire, les Chambres ont les mêmes droits que si elles siégeaient d'une façon permanente (évidemment dans le délai de cinq mois seulement); c'est dire que dans ce délai les Chambres se réunissent et prennent congé à leur guise et que le Chef de l'Etat ne pourra, sans violation de la Constitution, prononcer la clôture de la session avant l'expiration des cinq mois. Cette règle de non-imixtion du Président de la République dans la fixation de la session ordinaire comporte une seule exception. Aux termes de l'alinéa 2 de l'art. 2 de la Loi Constitutionnelle du 16 Juillet, le Président de la République a le droit d'ajourner les Chambres, avec cette réserve que l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session, et encore si l'ajournement est prononcé, il ne doit pas être compris dans la durée de cinq mois.

Quant aux sessions extraordinaires, il faut distinguer trois hypothèses. Les deux premières sont prévues par l'art. 2 de la Loi Constitutionnelle du 16 Juillet 1875. Le Président peut convoquer les Chambres en session extraordinaire quand il le jugera utile et quand bon lui plaira.

Il est tenu de le faire, si dans l'intervalle des sessions la demande en est faite par la majorité absolue des membres composant chaque Chambre.

Enfin les Chambres se réunissent de plein droit en vertu de la Constitution, en cas de décès ou de démission du Chef

de l'Etat (art. 3, § 3, Loi du 16 Juillet), et lors d'une déclaration de l'état de siège au moment où le Parlement est en vacances ou hors session (art. 2, Loi du 3 avril 1878).

La durée des sessions est la même pour les deux Chambres. Il semble que les constituants ont tenu beaucoup à ce que la session de l'une des Chambres commençât et finît en même temps que celle de l'autre, car ils ne se sont point bornés à la seule énonciation de cette disposition (article premier, Loi du 16 Juillet), mais ils ont expressément déclaré, à l'art. 4 de la même Loi, que « toute assemblée de l'une des deux Chambres qui serait tenue hors du temps de la session commune, est illicite et nulle de plein droit. »

Le mode de réunion des Chambres en Pologne se rapproche sensiblement du système français. De même qu'en France, on a repoussé la conception d'assemblées permanentes et aussi celle d'une libre ingérence et d'une pleine latitude d'action du pouvoir exécutif en cette matière. La Constitution polonaise reconnaît au Président de la République en principe (art. 24, alinéa 1) le droit de convoquer les Chambres en sessions, mais il ne peut user de ce droit en toute liberté. Les Chambres ont, elles aussi, leurs droits garantis. Il y a des cas où le Président de la République est tenu de les convoquer. Tel est celui de la session ordinaire : « La Diète doit être convoquée en première séance le troisième mardi qui suit la date des élections et tenir chaque année sa session ordinaire au plus tard en octobre pour voter le budget, le contingent militaire et l'appel sous les drapeaux, ainsi que pour régler les autres affaires courantes (art. 24, alinéa 2). En comparant cet article avec les dispositions correspondantes de la Constitution française, on arrive aux conclu-

sions suivantes : ce que l'on trouve de semblable dans les deux pays, c'est :

1° L'institution des sessions ordinaires, qui doivent avoir lieu chaque année et au cours desquelles le Parlement doit voter le budget (1) (bien que ceci ne soit pas dit expressément dans la Constitution française).

2° La circonstance que cette session ne peut être close par le Président de la République en France avant l'écoulement des cinq mois (article premier, Loi du 16 Juillet) (étant admis que le budget serait voté dans un délai beaucoup plus court que celui qui est assigné à la session ordinaire), et en Pologne avant le vote du budget quelle que soit la durée de cette opération.

3° L'ajournement des Chambres pendant la session ordinaire ne peut être prononcé par le Président de la République que pour une durée limitée (alinéa 2, art. 2 de la Loi Constitutionnelle du 16 Juillet 1875 ; alinéa 5 de l'art. 25 de la Constitution polonaise).

Mais il y a aussi des différences à relever.

En laissant de côté la date fixée pour la réunion des sessions ordinaires, nous constatons que, tandis qu'en France les Chambres se réunissent de plein droit pour la session ordinaire (à moins d'une convocation antérieure, faite par le Président de la République) et que le Chef de l'Etat n'y a pas à cette occasion à convoquer les Chambres, par contre, en Pologne, elles se réunissent bien sur l'invitation du Président de la République, mais celui-ci est *tenu* de les convoquer au plus tard en octobre (art. 25, alinéa 2, Constitution polonaise). S'il manquait à cette obligation, il engagerait sa

(1) Article 25, alinéa 6 de la Constitution polonaise.

responsabilité constitutionnelle et pourrait être traduit devant le Tribunal Constitutionnel et accusé d'une violation de la Constitution.

Les droits du Parlement sont garantis également par l'obligation pour le Président de la République de convoquer les Chambres, si la demande lui en est faite par un tiers des députés (alinéa 3, art. 25). D'après M. Komarnicki, ce droit n'est garanti, dans la Constitution polonaise ainsi que dans la Constitution française, que par la responsabilité ministérielle (Komarnicki, p. 276).

La seule différence entre les deux systèmes est dans le nombre des membres des Chambres qui doivent faire la demande : en France la majorité absolue, en Pologne un tiers du nombre total (art. 2, alinéa 2, Loi du 16 Juillet; art. 25, alinéa 3, Constitution polonaise).

Enfin la Constitution polonaise prévoit la possibilité de sessions de plein droit : ainsi la Diète se réunit automatiquement, pour maintenir ou abolir l'état de siège proclamé par le Gouvernement avec l'autorisation du Président de la République, s'il a été rendu dans l'intervalle de deux sessions et s'il vise un territoire d'une étendue supérieure à celle d'une voïévodie (art. 124, alinéa 3 (1), (2)).

Avec l'étude du système des réunions des Chambres, nous avons abordé la question des rapports des deux pouvoirs. Ces rapports prennent plus d'importance dans le régime parlementaire que dans tout autre. En effet dans ce système la séparation des pouvoirs est conçue comme une colla-

(1) Cf. Chapitre VI, p. 107.

(2) La question de la réunion de la Diète de plein droit se poserait encore dans l'hypothèse prévue par l'art. 42, c'est-à-dire au cas où le Président de la République n'exercerait pas ses fonctions pendant une durée de trois mois et si cet événement survenait précisément dans l'intervalle des sessions.

boration de l'exécutif avec le législatif. D'autre part, l'idée qui est à la base du régime parlementaire, c'est le maintien de l'équilibre entre le Parlement et le Gouvernement. Cette collaboration, l'action réciproque des deux pouvoirs selon un mode qui permet de garantir à chacun d'eux, par une limitation mutuelle, la part qui lui revient dans l'activité de l'Etat, trouvent leur expression dans les prérogatives et les attributions au moyen desquelles Gouvernement et Parlement agissent directement l'un sur l'autre. Tels sont pour le Gouvernement : l'initiative des lois, le droit de régler les sessions des Chambres, les messages du Président de la République et la possibilité pour les ministres de prendre la parole devant les Chambres, enfin la dissolution du Parlement. En revanche, les Chambres possèdent des moyens efficaces d'exercer leur contrôle sur le Gouvernement; ce sont : les questions et les interpellations; les commissions d'enquête parlementaire; la possibilité de forcer les ministres individuellement ou le Cabinet tout entier à se retirer à la suite d'un vote de désapprobation. C'est là ce qu'on appelle la responsabilité politique ministérielle, qui constitue une pièce essentielle du régime parlementaire. Le chef de l'exécutif est irresponsable; les Chambres n'ont aucun moyen légal de le forcer à se retirer. Mais si le Chef de l'Etat est irresponsable pour ses actes, par contre les ministres, nommés par lui avec l'assentiment du Corps législatif, en prennent la responsabilité. La disposition, suivant laquelle tout acte présidentiel doit être pourvu du contre-seing ministériel n'a d'autre but que d'engager la responsabilité du pouvoir exécutif; mais cette responsabilité n'atteint pas — et ceci est un trait caractéristique du régime parlementaire — directement le Chef de l'Etat; elle incombe seulement à ses collaborateurs qui sont les

ministres. Il est bien entendu que les ministres répondent pour leurs propres actes, ainsi que pour ceux des fonctionnaires qui leur sont subordonnés, en tant que chefs de leur département ministériel.

La responsabilité des ministres peut être politique, civile ou pénale. Nous ne parlerons que de la responsabilité politique.

Si la responsabilité des ministres trouve son origine en Angleterre, les formes selon lesquelles elle s'exprime et le mode de sa mise en application ont été empruntées par la Pologne à la France.

D'après l'article 6 de la Loi Constitutionnelle du 25 Février 1875 « les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement et individuellement de leurs actes personnels. » Il y a donc lieu de distinguer la responsabilité solidaire du Cabinet tout entier, pour « la politique générale » et la responsabilité individuelle des ministres, pour « leurs actes personnels ». Par la politique générale il faut entendre les principes dont s'inspire le Gouvernement dans la direction des affaires du pays. Il va de soi que le Cabinet, lors de sa formation, doit se mettre d'accord sur la politique générale à suivre. Cette harmonie ne s'obtient parfois qu'au prix de sacrifices de la part de certains des membres du Conseil ou plus exactement de la part des partis qui y sont représentés. Mais, une fois cette harmonie obtenue, il est normal que tous les ministres assument la responsabilité pour les actes de leurs collègues et si le Parlement vote une motion refusant la confiance à l'un des ministres, le Gouvernement, solidaire, se retire tout entier.

L'art. 6 précité envisage aussi la responsabilité indivi-

duelle. Il est évident que cette responsabilité ne peut porter sur la politique générale du ministère, parce que la méfiance exprimée par le Parlement à l'un des ministres entraînerait la chute du Cabinet; elle ne peut concerner que l'activité du ministre dans son département en qualité du chef de l'administration (Duguit, p. 562).

Voyons maintenant quels sont les moyens par lesquels les Chambres peuvent exercer leur contrôle sur le Gouvernement.

C'est tout d'abord la discussion et le vote du budget. Au cours des débats portant sur le budget, le Parlement se prononce sur la politique générale du Gouvernement. De même, la discussion des projets de lois plus importants donne aux membres du Parlement l'occasion d'approuver ou de condamner la politique du ministère, notamment quand celui-ci a posé la question de confiance.

D'autres moyens permettent au Parlement d'exercer son contrôle sur l'activité du Gouvernement : ce sont les questions, les interpellations et les enquêtes parlementaires.

La question et l'interpellation, bien qu'elles remontent par leurs origines à l'Angleterre, se sont développées et précisées en France; elles y furent introduites par la Constitution de 1791 (Esmein, T. II, p. 484 et s.). Depuis elles ont été pratiquées en France avec plus ou moins d'intensité, selon le régime en vigueur. Si les Lois Constitutionnelles de 1875 ne les prévoient pas expressément, elles ont été cependant consacrées par la pratique du droit constitutionnel et d'ailleurs par les règlements des Chambres.

C'est également en France que s'est établie la différence précise entre la question et l'interpellation suivie de l'ordre

du jour, différence qui n'existe à peu près pas en Angleterre.

Il y a enfin un dernier mode de contrôle des actes du Gouvernement ou du fonctionnement des services publics : ce sont les Commissions d'enquête parlementaire. Cette institution, d'origine britannique elle aussi, trouva assez tardivement son application en France (Esméin, T. II, p. 508).

Il reste à voir dans quelle mesure les institutions qui viennent d'être étudiées ont été reproduites par la Constitution polonaise.

La Constitution polonaise s'inspire des mêmes principes que le constitutionnalisme français. Bien plus, non seulement elle s'approprie certaines dispositions que composent les lois françaises, mais encore elle adopte en termes formels certaines règles du droit constitutionnel français qui se sont créées en France par voie de coutume et ont pour la plupart trouvé place dans les règlements intérieurs des Chambres, et dont la non-observation par le Gouvernement ou par le Parlement français équivaldrait à la violation de la Constitution.

Ce qui frappe dans la Constitution polonaise, c'est le grand nombre d'articles qui ont trait à la responsabilité ministérielle dans ses différentes nuances (art. 2, 43, 44 § 4, 46 § 2, 56, 57 et 58). Ceci prouve combien d'importance attachait la Constitution polonaise à la responsabilité des ministres.

Le principe de la responsabilité solidaire et individuelle est affirmé par l'art. 56 : « Le Conseil des ministres porte, au point de vue constitutionnel et parlementaire, la responsabilité solidaire de la politique générale du Gouvernement.

« En outre, les ministres sont individuellement respon-

sables chacun dans son ressort. » Cet article correspond à l'article 6 de la Loi Constitutionnelle française du 25 Février. Mais, tandis que la Constitution française se borne à poser le principe, sans préciser dans quelle mesure il devra être appliqué, la Constitution polonaise donne plus de détails. Les ministres sont responsables collectivement pour la politique générale qu'ils impriment aux affaires du pays. Ils le sont également pour les actes gouvernementaux du Président de la République. La Constitution polonaise, contrairement à la Constitution française (cf. article 3, § 6 de la Loi du 25 Février), ne se contente pas de la simple affirmation que chacun des actes du Président de la République doit porter le contreseing ministériel, mais elle parle immédiatement de la responsabilité qui en découle pour le Président du Conseil et « le ministre compétent » (art. 44, § 4). Bien plus, la Constitution a cru nécessaire de reproduire la même disposition dans les termes suivants : « Les ministres sont... solidairement et individuellement responsables des actes gouvernementaux du Président de la République » (art. 57). Le mot « individuellement » dans l'article précité nous paraît superflu pour deux raisons. Tout d'abord l'article 57 par l'insertion du mot « individuellement » devient, dans une certaine mesure, contradictoire avec l'article 44, § 4, suivant lequel *tout acte* gouvernemental du Président de la République doit être contresigné « par le Président du Conseil et le ministre compétent qui, de ce fait, en assumant la responsabilité ». Le contreseing du Président du Conseil n'est que le symbole de l'engagement de la responsabilité solidaire. Donc, pour tout acte gouvernemental du Président de la République, le Cabinet tout entier prend solidairement sa responsabilité.

L'article 3 de la Loi du 25 Février ne parle ni du contreseing du Premier ministre, ni d'une responsabilité collective découlant de ce fait. Est-ce à dire que, dans ce cas, les actes du Chef de l'Etat français n'entraîneraient pas la responsabilité individuelle du ministre intéressé ? Il est absolument inconcevable que la démission d'un seul ministre, consécutive au contreseing d'un acte présidentiel, mais concernant la politique générale, n'ait pas pour conséquence la chute du Gouvernement tout entier. Voilà la seconde raison pour laquelle nous trouvons superflu le mot « individuelle » dans l'article 57 de la Constitution polonaise.

En ce qui concerne l'étendue de la responsabilité ministérielle individuelle, la Constitution rend responsable les ministres pour la gestion de leurs départements, ainsi que pour les actes des organes administratifs qui leur sont subordonnés, et cela aussi bien en ce qui concerne la conformité de cette gestion avec la Constitution et les autres lois de l'Etat, qu'au point de vue de la direction générale de leur politique (art. 56, § 2). Ils sont responsables solidairement et individuellement, dans les mêmes limites, pour les actes gouvernementaux du Président de la République (art. 57).

Les ministres sont donc responsables pour la légalité de leurs propres actes, pour les actes du Président de la République, ainsi que pour ceux des organes administratifs placés sous leur dépendance. Mais que signifie cette expression que « les ministres sont individuellement responsables de la direction générale de leur politique » ?

D'après M. Komarnicki (1) il faut interpréter ces mots par « l'opportunité de l'activité du ministre », ce que les

(1) KOMARNICKI, p. 332, 337 et s.

juristes anglais appellent « *honesty, justice and utility* » ; parce qu'on ne saurait concevoir dans le régime parlementaire l'existence d'une politique des ministres distincte de la politique générale du Gouvernement.

Dans son art. 58, la Constitution polonaise consacre un point qui n'a été nulle part précisé par la Constitution française de 1875, mais qui doit son existence en France à la coutume : les ministres doivent démissionner sur la demande de la simple majorité de la Chambre des députés.

La Constitution (art. 33 et 37) a reconnu aux parlementaires le droit d'adresser des interpellations au Gouvernement, ainsi qu'aux différents ministres. Seulement la Constitution ne fait pas une distinction formelle entre les questions et les interpellations proprement dites.

La Diète peut encore nommer les Commissions d'enquête, avec le droit pour celles-ci de citer des témoins et de convoquer des experts (art. 34). Il faut noter que ce droit appartient exclusivement à la Chambre des députés ; il ne s'applique pas au Sénat.

Nous avons mentionné, parmi les prérogatives qui permettent au pouvoir exécutif de demeurer en contact avec le Parlement, le droit pour les ministres d'entrer dans les Chambres. Si les Chambres peuvent mettre les ministres en demeure de répondre aux questions et interpellations, il est logique que ceux-ci aient le droit de prendre la parole au sein des Chambres, pour fournir des explications demandées et pour défendre les points de vue et l'attitude du Gouvernement. Mais ce droit revêt dans le régime parlementaire une signification spéciale. Dans un régime parlementaire, fonctionnant correctement, c'est le Gouvernement qui prend l'initiative et qui imprime l'impulsion à la vie de l'Etat ; c'est

lui qui domine en fait le Parlement et dirige réellement la marche des affaires du pays; il ne doit pas être à la remorque des partis composant les Chambres.

Pour pouvoir faire prévaloir leurs manières de voir et leur volonté, les ministres se voient reconnaître le droit d'entrée et de parole au sein des Chambres. La Loi du 16 Juillet 1875 (art. 6, § 2) leur reconnaît expressément cette prérogative dans les termes suivants : « les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires désignés, par décret du Président de la République. » A cet article correspond la première phrase de l'article 60 de la Constitution Polonaise (1).

(1) « Les ministres et les fonctionnaires délégués par eux ont le droit de participer aux séances de la Diète et de prendre la parole en dehors du tour d'inscription des orateurs. »

CHAPITRE VII

La Constitutionnalité des Lois

On pourrait se demander quel intérêt est entré en jeu pour la création de théories si variées sur l'origine, l'essence et l'organisation de l'Etat ; pourquoi un si grand nombre d'hommes de sciences se sont efforcés d'instaurer des théories, telles que la souveraineté nationale ou du peuple, la séparation des pouvoirs, la représentation nationale. L'ont-ils fait seulement à titre de simple jeu de l'esprit ou ont-ils été poussés par cette particularité de la nature humaine, qui a besoin d'expliquer tous les phénomènes auxquels nous nous heurtons ? Ou bien fut-ce là une tâche entreprise dans l'intérêt des gouvernants, afin de fonder en droit et de justifier leurs pouvoirs ? Ces travaux n'ont-ils pas eu des buts plus précis et plus élevés en même temps ?

On pourrait se demander aussi pour quelles raisons l'on rédige des chartes constitutionnelles et on y insère les règles générales qui dominent l'organisation de l'Etat, appelées jadis « lois fondamentales ». Est-ce uniquement pour assurer le bon fonctionnement des grands pouvoirs ?

Or, tout cela a un but dominant bien marqué : assurer à l'individu le maintien de ses droits et le protéger contre les empièlements éventuels des pouvoirs qui, en vertu même de leur nature, sont toujours tentés d'étendre leurs attributions au détriment des libertés de l'individu.

Divers moyens permettent d'atteindre ce but. C'est tout d'abord l'organisation même de l'Etat sur des bases et selon des idées qui concourent à limiter l'omnipotence de l'Etat, par exemple l'institution du gouvernement direct, semi-direct ou représentatif, où tous les nationaux, dans une mesure plus ou moins large, prennent part directement, ou indirectement par leurs représentants au gouvernement du pays. Ainsi les gouvernés deviennent en même temps gouvernants et la crainte d'une limitation excessive de la liberté individuelle est en grande partie atténuée.

L'application du principe de la séparation des pouvoirs vise le même but : la garantie de la liberté de l'individu. En répartissant les attributions entre les pouvoirs de façon que ceux-ci « marchent de concert » (1) ou en confiant « à divers représentants des parties différentes du même ouvrage » (2), on obtient, par la collaboration même des pouvoirs, ce résultat que « le pouvoir arrête le pouvoir » et neutralise en quelque sorte toute tendance à l'empiètement sur le domaine des droits qui doivent être reconnus à l'individu.

Très favorable aussi au maintien de la liberté de l'individu est le gouvernement parlementaire. En effet, ce régime, qui est la forme la meilleure sous laquelle se soit exprimé le principe de la séparation des pouvoirs, se caractérise justement par l'équilibre des pouvoirs et l'action réciproque qu'ils exercent l'un sur l'autre en vue de se limiter. Ce contrôle mutuel des pouvoirs constitue la meilleure sauvegarde des droits des individus.

Si les solutions qui viennent d'être indiquées contribuent

(1) MONTESQUIEU.

(2) SIÉYÈS ; Discours du 2 Thermidor, An III.

à la sauvegarde des libertés individuelles, et telle est bien l'idée principale qui justifie leur existence, ce n'est pas pourtant leur unique but; ils doivent encore pourvoir à l'accomplissement d'autres tâches.

Mais il existe des moyens directs et spéciaux de protéger l'individu, ainsi que ses droits.

En première ligne les déclarations des droits de l'homme. Ce sont des textes qui proclament certains principes devant régir toutes les institutions humaines comme, par exemple l'égalité politique et sociale, le respect de la propriété, la liberté de la parole et de la presse, le respect des opinions et des croyances. Bien qu'il y ait parmi ces principes des dispositions ayant valeur de droit positif, dans leur ensemble les déclarations des droits sont de simples textes d'ordre moral et philosophique, dépourvus de valeur juridique (1).

L'idée de rédiger des déclarations et de les insérer dans les constitutions apparut en Amérique (Esmein, T. I, p. 593). En France, plusieurs Constitutions comportaient la Déclaration des droits. La première Déclaration fut votée le 26 Août 1789. Elle a été incorporée ensuite dans la Constitution de 1791. On retrouvera des Déclarations des droits dans la Constitution Girondine de l'An II, dans l'Acte Constitutionnel du 24 Juin 1793 et dans la Constitution de l'An III. Les Déclarations disparaissent avec les Constitutions impériales et les Chartes. La Constitution de la Deuxième République consacra le Chapitre II aux « droits des citoyens garantis par la Constitution ». La Déclaration des droits fut confirmée par les Constitutions de 1852 et 1870.

La Constitution de 1875 est muette sur ce point. Cer-

(1) *Contra* DUGUIT.

tains auteurs (Duguît, de Lapradelle) sont d'avis que la Déclaration des droits est toujours en vigueur. D'après eux, les Constitutions de 1852 et de 1870 n'ayant jamais été formellement abrogées, il en subsiste ce qui ne s'oppose pas aux dispositions des Lois Constitutionnelles de 1875; donc la Déclaration des droits, incluse dans la Constitution de 1791 et confirmée par les Constitutions de 1852 et 1870, est toujours obligatoires. Cette thèse est repoussée par la majorité des juristes.

Quoiqu'il en soit, il faut reconnaître que les principes proclamés par la Déclaration de 1789 sont généralement considérés comme s'imposant aux gouvernants français et sont devenus en quelque sorte le droit constitutionnel coutumier.

Un autre moyen de garantir l'individu contre les empiètements des pouvoirs des gouvernants est l'institution de constitutions écrites. L'expression « Constitution écrite » a un sens spécial et technique : elle ne signifie pas seulement la différence de forme entre une constitution incorporée dans un texte et une constitution coutumière. En établissant une constitution écrite, on s'efforce en même temps d'organiser l'Etat de manière à restreindre, à limiter les pouvoirs des gouvernants par l'application d'une série de principes comme la suprématie des lois constitutionnelles, la séparation du pouvoir constituant et du pouvoir législatif ordinaire, la création d'un corps chargé de contrôler la conformité des lois à la constitution ou, tout au moins, la reconnaissance de cette attribution à l'un des pouvoirs déjà existant.

Toute constitution, écrite ou coutumière, par le fait même qu'elle contient des règles générales, suprêmes, s'impose au respect aussi bien des citoyens que des autorités. Cette suprématie politique de la constitution augmente avec

le caractère écrit de celle-ci. Une loi écrite a toujours une autorité plus grande auprès du peuple qu'une coutume; elle est plus précise et ne se prête pas à des interprétations équivoques avec la même facilité que la constitution coutumière et restreint beaucoup plus le pouvoir discrétionnaire des gouvernants. Une constitution écrite est mieux connue du peuple, ce qui constitue une garantie pour lui de respect de la constitution par les autorités et qui permettra au peuple lui-même de s'en tenir plus strictement à la volonté de la loi suprême; elle apparaît donc comme élément didactique. Ce sont bien ces idées que fait ressortir le préambule de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Les Représentants du Peuple Français, constitués en Assemblée Nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs; afin que les actes du Pouvoir législatif et ceux du Pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous. »

A la notion de la constitution écrite se lie, au point parfois de se confondre avec elle, une autre notion, celle de la constitution rigide.

En général, la constitution comporte des dispositions capitales, qui portent sur l'organisation des pouvoirs et de

leurs rapports mutuels, ainsi que des règles dont l'objet est la limitation de l'action de l'Etat au bénéfice des individus. Mais cette suprématie politique ne suffirait pas à elle seule pour imposer le respect de ces droits individuels; pour obtenir ce but il faut donner aux lois constitutionnelles une suprématie juridique et les mettre au-dessus des lois ordinaires; il faut les doter également d'une certaine immutabilité juridique. A cette fin on soustrait au législateur ordinaire le pouvoir d'abroger ou de modifier la constitution en attribuant cette prérogative à un organe spécial, tout à fait distinct du Corps législatif ou combiné avec lui. Ou bien encore on laisse cette attribution au législateur ordinaire, mais dans ce cas tout changement de la constitution ne peut s'opérer que selon des formes plus solennelles et plus compliquées que celles usitées pour la confection des lois ordinaires. En un mot, le résultat cherché est obtenu par la distinction du pouvoir constituant d'avec le pouvoir législatif.

Tels sont les traits caractéristiques d'une constitution écrite ou rigide. Dans les pays à constitution souple ou flexible, toute loi, ordinaire ou constitutionnelle, peut être changée avec la même facilité et suivant la même procédure (Angleterre); au contraire, dans les pays à constitution rigide, une loi constitutionnelle ne peut être modifiée de la même façon qu'une loi ordinaire.

En France, depuis la Constitution de 1791, cette distinction du pouvoir législatif, sauf sous le régime des Chartes (et encore ici il y a des réserves à faire), se dessine nettement. La Constitution de 1875 admet, elle aussi, la séparation des deux pouvoirs. L'organe compétent pour procéder à la révision « en tout ou en partie » de la Constitution est formé par les deux Chambres, réunies en Assemblée Nationale. Il

y a donc un organe constituant. Cependant, cet organe se compose bien des membres du Parlement en sorte que l'on a affaire ici avec un personnel identique, qu'il s'agisse du pouvoir constituant ou du pouvoir législatif.

C'est ainsi que la Constitution française se place à mi-chemin entre le système des constitutions rigides et des constitutions souples; et, pour exprimer entièrement la même idée, la Constitution française est une constitution rigide qui tend vers la souplesse.

Elle y tend encore par un autre aspect.

La suprématie constitutionnelle a pour condition, nous l'avons remarqué plus haut, une certaine immutabilité juridique. Cette dernière reste, théoriquement du moins, en raison inverse avec la facilité de procéder à la modification des dispositions constitutionnelles. Or, la dernière Constitution française se distingue par la facilité avec laquelle on peut mettre en mouvement l'appareil constituant. D'après l'article 8 de la Loi Constitutionnelle du 25 Février, les Chambres ont le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de reviser les Lois Constitutionnelles. Après avoir voté cette résolution, les deux Chambres se réunissent en Assemblée Nationale. Les délibérations de l'Assemblée Nationale sont prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée. On peut apercevoir que la Constitution ne demande pas un *quorum* qualifié; en ce qui concerne la majorité aussi bien pour les délibérations prises séparément dans les Chambres, que pour les délibérations en Assemblée Nationale, la Constitution exige une majorité absolue (et non pas comme dans plusieurs autres pays une majorité des deux

tiers ou des trois quarts). Seulement dans le premier cas cette majorité est calculée sur le nombre des suffrages exprimés; dans le second cas, sur le nombre des sièges.

Enfin la Constitution de 1875 tend vers la souplesse par le manque d'un organe sanctionnateur, compétent pour apprécier la constitutionnalité des lois.

En effet, la proclamation de grands principes tendant à limiter les pouvoirs (notamment le pouvoir législatif) en vue de protéger les droits des gouvernés, ne suffit pas à elle seule.

Les gouvernants peuvent toujours passer outre et violer la constitution et avec elle les droits individuels des nationaux. Pour prévenir ces violations possibles et assurer effectivement la légalité, il faut un organe qui puisse contrôler la constitutionnalité des actes du Gouvernement et des lois votées et, en cas de conflit avec la Constitution, les frapper de nullité juridique ou les rendre réellement inapplicables. Ce n'est qu'à cette condition que le système des constitutions écrites obtiendra sa pleine valeur et sa pleine importance.

Il est deux systèmes qui visent au contrôle de la conformité des lois avec la constitution : le contrôle par un organe politique et le contrôle par un organe juridictionnel.

Le premier fut pratiqué en France sous la Constitution de l'An VIII et sous celle du second Empire. L'expérience a démontré que ce mode de contrôle est voué à l'échec total. Le Sénat-Conservateur, organe chargé de veiller sur la constitutionnalité des lois, ne fut qu'un instrument docile entre les mains des deux Empereurs qui faisaient cependant voter des lois violant manifestement la Constitution. Peut-être jamais dans l'histoire du droit constitutionnel en France, la Constitution n'a-t-elle été aussi fréquemment violée qu'au temps des deux Empires.

Aussi les autres pays, s'ils admettent le contrôle de la constitutionnalité des lois, ont-ils adopté le système judiciaire de ce contrôle. Il y a deux types du contrôle judiciaire : ou bien tous les tribunaux sont en droit d'examiner la constitutionnalité des lois, ou bien cette attribution est réservée à la Cour Suprême ou à une Cour créée expressément à cette fin.

Le premier système s'est précisé aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord et de là est passé dans quelques pays de l'Europe et de l'Amérique du Sud. Les traits essentiels du contrôle judiciaire aux Etats-Unis sont les suivants : tous les tribunaux peuvent se prononcer sur la constitutionnalité des lois ; il est évident que la Cour suprême y joue le rôle prépondérant. Tout juge est censé considérer toute loi conforme à la Constitution. Il ne peut, de sa propre initiative, contester la validité des lois, fussent-elles manifestement en conflit avec la Constitution ; il ne peut le faire que s'il est saisi d'un procès entre deux parties, au cours duquel l'exception d'inconstitutionnalité est soulevée par l'un des plaideurs. L'appréciation de la constitutionnalité des lois se fait donc, aux Etats-Unis, par voie d'exception. Le tribunal ne procèdera à l'examen de la validité d'une loi que lorsque de celle-ci dépend la sentence à rendre sur un procès. L'invalidité prononcée ne portera que sur la partie de la loi entachée d'inconstitutionnalité, ce qui le plus souvent entraînera en fait la nullité de la loi tout entière. La sentence ne lie pas un autre tribunal pour un procès identique entre d'autres parties ; bien plus, le même tribunal qui a prononcé l'inconstitutionnalité d'une loi, peut, dans un autre procès, changer d'avis et reconnaître la même loi comme conforme à la Constitution.

Pour compléter la description du système du contrôle de la légalité des lois en Amérique, il faut remarquer que le juge

d'outre-Atlantique apprécie la constitutionnalité des actes à deux points de vue : extrinsèque et intrinsèque.

Plusieurs autres pays, tels l'Autriche, la Tchéco-Slovaquie, la Roumanie, etc., qui pratiquent chez eux le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois, ont, à la différence du système américain, confié ce pouvoir à un seul corps (Cour suprême ou Tribunal constitutionnel).

En France, le droit constitutionnel moderne refuse aux tribunaux le pouvoir d'apprécier la constitutionnalité des lois. Il faut en chercher la cause dans les raisons historico-politiques.

C'est en première ligne la méfiance à l'égard des anciens parlements : ceux-ci par un empiètement excessif (notamment sous Louis XIV et sous Louis XV), sur le pouvoir royal, qui s'exprimait par leur refus, quelquefois tout à fait injustifié, d'enregistrement des ordonnances du monarque, ont encouru la haine de la nation. Cette méfiance était encore accrue par le souvenir de l'esprit anti-réformateur qu'avaient manifesté les parlements contre les réformes projetées (Barthélemy et Duez, p. 221).

L'attribution aux tribunaux d'un pouvoir du contrôle constitutionnel se heurtait également à la notion fausse que se faisaient les hommes de la Grande Révolution du principe de la séparation des pouvoirs. Partisans d'une séparation absolue et quelque peu académique des pouvoirs, ils n'ont pas su comprendre que l'appréciation de la constitutionnalité des lois consiste tout simplement à écarter la loi hiérarchiquement inférieure qui se trouve en conflit avec la loi hiérarchiquement supérieure, autrement dit avec la Constitution ; et qu'en conséquence l'attribution aux juges de la possibilité du contrôle de la légalité des actes législa-

tifs, loin de s'opposer à la vraie séparation des pouvoirs, rentre essentiellement dans la fonction du pouvoir du juge.

Aussi plusieurs textes, au cours de l'histoire de la législation française, ont interdit expressément aux tribunaux de statuer sur la validité des lois : article 10 du Titre II du Décret des 16-24 Août 1790 sur l'organisation judiciaire ; article 3 du Chapitre V, Titre III de la Constitution de 1791 ; art. 6, Section Première, Titre X de la Constitution Girondine de 1793 ; article 203 de la Constitution de l'An III ; article 127 du Code pénal. La dernière Constitution française, qui ne parle pas du pouvoir judiciaire, est muette sur le point de savoir si les tribunaux sont appelés à contrôler la constitutionnalité des lois. Mais le principe d'après lequel il est interdit aux juges d'apprécier la validité des lois, tant au point de vue formel qu'au point de vue matériel, ce principe, tel qu'il est prévu par les textes précités, est toujours resté en France à la base du droit constitutionnel. Dans le même sens s'est prononcée la jurisprudence juridictionnelle et administrative.

Au début du XX^e siècle un revirement s'est opéré dans l'opinion publique et la quasi-unanimité des juristes (Berthélemy, Jèze, Hauriou, Duguit, Gidel et d'autres) s'est prononcée nettement en faveur du contrôle de la constitutionnalité pour le pouvoir judiciaire (1).

Mais n'y-a-t-il pas actuellement, en France, au moins un contrôle politique ?

Certains attribuent ce pouvoir au Président de la République qui, en vertu de l'art. 7 de la Loi du 16 Juillet 1875, pourrait, dans le délai fixé pour la promulgation, renvoyer

(1) *Contra* ESMEIN, LARNAUDE, LAMBERT.

aux Chambres une loi inconstitutionnelle. C'est un moyen qui restera toujours dans le domaine de la pure théorie. Aucun Président de la République n'a usé de ce droit et il est difficile de concevoir qu'il en puisse être autrement sous le régime parlementaire.

On dit également que les Présidents des Chambres sont appelés à veiller à ce que des lois inconstitutionnelles ne soient pas soumises au vote. On pourrait, en l'espèce, citer des exemples montrant que les Présidents ont refusé de faire voter des propositions contraires à la Constitution. Cependant on pourrait, tout aussi bien, citer des cas où des lois manifestement inconstitutionnelles furent votées sans la moindre opposition de la part des Présidents des Chambres (1). Ceci prouve que ce mode de contrôle ne donne pas de garanties suffisantes de la constitutionnalité des lois.

En somme, on peut conclure qu'il n'y a pas, en France, un contrôle efficace de la légalité des actes du Parlement, en sorte que le législateur peut impunément porter atteinte à la Constitution : il n'y a pas de force qui puisse l'obliger au respect de cette dernière. C'est là un facteur de plus qui contribue à l'omnipotence du Corps législatif et qui par là fausse l'idée principale du régime parlementaire.

Passons maintenant à l'étude de la Constitution polonaise et voyons quelle influence ont exercé les institutions françaises sur la façon dont il a été pourvu en Pologne à la protection des droits individuels et sur les moyens employés

11) Loi organique du 2 août 1875 sur les élections des Sénateurs. Autres dispositions inconstitutionnelles votées par les Chambres, voir HAU-RIOU, p. 125, 138, 459 et 480; DUGUIT, p. 479 et s.

dans ce pays pour assurer la légalité des lois en matière constitutionnelle.

Les constituants de 1919 ont donné à la Pologne une organisation qui, paraît-il, garantit le mieux les droits de l'individu; l'idée de la souveraineté nationale, le régime représentatif, la séparation des pouvoirs, le régime parlementaire avec équilibre des pouvoirs, tels sont les idées et les systèmes qui sont à la base de l'organisation politique de la Pologne.

Mais la Constitution polonaise, de même que celle de la France, ne s'est pas bornée à adopter une organisation qui fût la plus favorable pour l'individu; elle établit une série d'institutions qui visent plus directement la protection de l'individu et qui, comme nous allons le voir dans la suite, sont en principe celles mêmes que connaît le régime constitutionnel français.

C'est ainsi qu'on y trouve une déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui constitue son Chapitre V, composé de 39 articles et intitulé : « Devoirs et droits généraux des citoyens ». Parmi les déclarations des droits, proclamées dans les Constitutions ou projets de Constitution en France, c'est celle de l'An III qui semble surtout avoir inspiré les constituants polonais, en ce sens que le Chapitre V comporte non seulement une déclaration des droits, mais aussi une déclaration des devoirs, ces derniers étant même mis en tête de la déclaration. Les principes énoncés dans le Chapitre V diffèrent cependant, à certains égards, des déclarations issues de la Grande Révolution; n'allant pas aussi loin que la Constitution allemande de Weimar, la Constitution polonaise penche cependant, peut-on dire, vers un certain socialisme d'Etat. Nous citerons comme exemple l'alinéa 2 de l'article 99 : « La terre, en tant que constituant un des éléments essen-

tiels de la vie nationale et de celle de l'Etat, ne peut être l'objet de transactions illimitées. Les lois détermineront la mesure dans laquelle l'Etat a droit de procéder au rachat forcé de la terre et d'en régler le transfert... »

La Constitution polonaise est une constitution écrite (elle l'est dans le sens formel et aussi dans le sens spécial que nous avons exposé plus haut (p. 123 et s.) ; elle tend donc à limiter les gouvernants. Elle est rigide ; une loi constitutionnelle est au-dessus des lois ordinaires ; la suprématie juridique est affirmée expressément par la Constitution même (1). Ensuite une loi constitutionnelle ne peut être changée de la même façon que les lois ordinaires. La Constitution prévoit une procédure spéciale pour sa modification ou sa revision ; en conséquence elle fait nettement la distinction du pouvoir législatif et du pouvoir constituant. Mais, comme en France, le pouvoir constituant, bien que distinct du pouvoir législatif, est constitué par le même personnel qui compose le Parlement. Le caractère rigide de la Constitution s'exprima en Pologne, par la différence de la procédure employée pour voter une modification de la Constitution (la proposition de modification doit être signée par le quart du nombre légal des députés et déposée au moins 15 jours à l'avance ; pour le vote de la modification il faut une majorité qualifiée et un quorum qualifié). En ce qui concerne la revision de la Constitution (qui doit avoir lieu tous les vingt-cinq ans), elle ne peut être faite que par un organe spécial, composé des deux Chambres réunies en Assemblée Nationale. Dans ce dernier cas aucune majorité spéciale n'est exigée pour le vote des propositions (art. 125).

(1) Art. 38 : « Aucune loi ne peut être contraire à la présente Constitution ni porter atteinte à ses dispositions. »

Il y a donc là un point sur lequel la Constitution polonaise, comme celle de la Troisième République en France, accuse une tendance vers la souplesse.

L'analogie des deux Constitutions ne s'en tient pas là.

Nous avons dit plus haut que la rigidité demande une certaine immutabilité de la constitution et que la Constitution française, par la facilité de sa revision, se rapproche du système des constitutions souples. On peut dire la même chose de la Constitution polonaise. Il est exact que cette Constitution prévoit sa revision totale tous les vingt-cinq ans par un organe composé de la même façon qu'en France ce qui a pour but de garantir une certaine immutabilité de la Constitution. Mais le Parlement lui-même, sans s'ériger en Assemblée Nationale, peut procéder à chaque instant à la modification de différents articles de la Constitution, en observant les règles sur le quorum et la majorité exigés par la Constitution. Ceci rend possible cependant le vote d'une modification de la Constitution par un tiers du nombre légal des députés (ou sénateurs) si la moitié du nombre des membres des deux Chambres est présente, de façon qu'on peut en somme conclure à une grande facilité de changer la Constitution.

Il n'existe en Pologne, pas plus qu'en France, de sanction pour sauvegarder la constitutionnalité des lois. C'est encore là un trait qui classe la Constitution polonaise à mi-chemin entre les constitutions rigides et les constitutions souples. Le contrôle politique n'existe pas en Pologne ou à peu près pas. La Constitution n'accorde pas au Président de la République le moindre droit de veto, il ne pourrait demander aux Chambres une nouvelle délibération sur une loi qui serait inconstitutionnelle. Certes, les Présidents des Chambres peu-

vent refuser de soumettre au vote une loi qui se trouve en conflit avec la Constitution. Mais, comme nous l'avons démontré plus haut par l'exemple de la France, ce mode de contrôle est insuffisant et ne donne aucune garantie du respect de la hiérarchie des lois par le législateur.

Il n'y a pas non plus en Pologne de contrôle judiciaire. Bien au contraire, ce contrôle est formellement interdit aux tribunaux par la Constitution. « Les Tribunaux, dit en substance l'art. 81, n'ont pas qualité pour discuter la validité des lois régulièrement promulguées »; donc le juge polonais ne peut discuter la légalité des lois.

Il serait difficile de comprendre pourquoi le constituant polonais n'a pas admis le contrôle de la constitutionnalité par les tribunaux de droit commun, si l'on n'expliquait pas ce phénomène par le zèle avec lequel il s'inspirait de l'organisation constitutionnelle en France; avec une méconnaissance entière des raisons historiques qui se trouvent à leur origine, il ne se rendait pas compte que les mêmes raisons faisant défaut en Pologne, certaines institutions qu'on avait dû repousser en France, auraient pu, si elles avaient été établies en Pologne, fonctionner pour le plus grand profit de la Nation. Au cours des débats à la Diète souveraine, on ne s'est pas livré à une discussion des grands principes et des théories juridiques, on ne s'est pas beaucoup préoccupé du principe de la séparation des pouvoirs; la crainte de violer ce principe en confiant le contrôle aux tribunaux, n'a pas été si grand chez les constituants, qu'elle ait pu contribuer de façon décisive au refus du contrôle judiciaire. D'autre part, les juges ne pouvaient encourir le reproche d'avoir empiété sur l'exécutif; bien au contraire, ils jouissaient du respect général de la société et possédaient un juste renom

d'impartialité et une grande autorité. Bref, il y avait toutes raisons pour confier aux tribunaux la tâche de vérifier la conformité des lois avec la Constitution.

Cependant, on sentait le besoin d'un corps qui sût contrôler la légalité des lois et l'Abbé Lutoslawski a déposé une proposition tendant à charger de cette tâche la Cour suprême (Les Comptes rendus de la Diète, CCIV/14).

Quoi qu'il en soit, il est toujours vrai que le législateur polonais, comme le législateur français, peut impunément violer la Constitution par le vote de lois qui seraient en contradiction avec elle. Ce danger s'accroît encore par cette considération que, par suite d'une interruption d'environ cent vingt-cinq ans dans le développement constitutionnel polonais et à défaut donc d'une tradition, l'idée de la nécessité de respecter les droits naturels et les principes, proclamés par la Constitution, n'est pas développée dans le peuple polonais au même degré que chez le peuple français.

Conclusion

Quelques grands principes dominent le régime constitutionnel de la France moderne.

C'est d'abord le principe *démocratique* : le pouvoir souverain réside dans le peuple. Entendons par là qu'il n'est pas d'individu, ni de corps, ni de section ou fraction du peuple qui puisse exercer une autorité qui n'émanerait pas du peuple : c'est le peuple entier qui constitue la source de la puissance étatique. Mais, dans le constitutionnalisme français, le mot « peuple » a un sens bien spécial. La souveraineté n'appartient pas aux citoyens *ut singuli* ; elle appartient à l'universalité des citoyens, « être abstrait et indivisible, embrassant tous les nationaux : la souveraineté appartient à la Nation.

Cependant, la Nation n'exerce pas par elle-même la souveraineté ; elle en délègue l'exercice à des organes qui veulent et agissent pour elle. Ils représentent la Nation et leurs manifestations sont censées émaner de la Nation elle-même. C'est le principe du *gouvernement représentatif*.

Un autre principe fondamental découle logiquement du gouvernement représentatif : c'est le principe républicain. D'après ce principe, tous les organes appelés à vouloir pour l'Etat proviennent directement ou indirectement de l'élection. Littré a donné de cette notion un aperçu si juste et si précis dans sa concision, qu'on nous pardonnera de le citer textuellement : « Tout part du suffrage universel, base de nos ins-

tutions. C'est lui qui élit directement les députés, qui élit indirectement les sénateurs par un suffrage restreint, qui élit plus indirectement le Président de la République par le Sénat et la Chambre des Députés, et enfin plus indirectement encore le Gouvernement ou Ministère par accord du Président de la République, des sénateurs et des députés. »

La *séparation des pouvoirs* est encore un principe qui fait partie de la tradition constitutionnelle française. Ce qui caractérise ce système, c'est que tous les pouvoirs, bien que restant distincts entre eux, se voient répartir leurs attributions de telle sorte qu'ils peuvent participer à toutes les fonctions organiques de l'Etat, mais de différentes manières.

La séparation des pouvoirs a trouvé sa meilleure application dans *le régime parlementaire*, qui est encore un des traits caractéristiques du constitutionnalisme français. On peut en voir l'essence dans l'équilibre des pouvoirs et l'action réciproque qu'ils exercent l'un sur l'autre pour collaborer à la même tâche, mais pour se limiter en même temps.

Nous trouvons enfin, toujours à la base de l'organisation constitutionnelle en France, le principe de la *suprématie de la Constitution* : aucun acte des pouvoirs de l'Etat, aucun acte notamment du pouvoir législatif ne peut être en contradiction avec les lois constitutionnelles. Ce résultat est atteint par le recours au système des constitutions rigides, système qui consiste en ce que l'on ne saurait changer une loi constitutionnelle de la même façon qu'une loi ordinaire : ainsi se trouve assurée la stabilité des lois fondamentales. La Constitution française, néanmoins, tout en admettant le système de la constitution rigide, tend vers le système de la constitution souple.

Or, tous ces principes fondamentaux du constitutionna-

lisme de la France, dont les uns sont une émanation propre de l'esprit français, dont les autres, bien que d'origine anglo-saxonne, se sont développés et précisés en France, ont été admis par la Constitution du 17 Mars 1921 comme la base de l'organisation politique de la Pologne.

En effet, l'organisation constitutionnelle de l'Etat polonais repose sur le principe démocratique et sur le principe de la souveraineté nationale. Le pouvoir suprême appartient à la Nation. Ceci trouve son expression dans le suffrage universel et dans la forme du suffrage universel la plus moderne, celle qui comporte l'égalité politique des sexes.

La Pologne est un Etat à système représentatif. La Nation ne se gouverne pas par elle-même; elle confie l'exercice de la souveraineté à des organes qu'elle charge des fonctions étatiques. Ces fonctions leur sont attribuées, les unes à titre principal, les autres à titre accessoire. Le principe de la séparation des pouvoirs, lui aussi, a trouvé son application dans le régime constitutionnel polonais.

La Pologne est une république; une république parlementaire. Mais le régime parlementaire, institué comme il l'a été par la Constitution du 17 Mars, doit être considéré comme représentant un type imparfait et inauthentique, à cause de l'impossibilité de fait où se trouvait le Président de la République de dissoudre le Parlement. Ce ne fut qu'en 1926, lors de la réforme constitutionnelle, que lui fut reconnu le droit de dissoudre les Chambres de sa propre autorité, sans être dans l'obligation d'obtenir préalablement l'avis favorable du Sénat.

Enfin un trait caractéristique de la Constitution polonaise est qu'elle fait une distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif et institue une procédure spéciale pour

la modification ou revision de la Constitution. Elle est donc du système rigide. Toutefois, par la facilité relative des modifications, par l'identité physique du personnel composant l'organe législatif et l'organe constituant, enfin par suite de l'absence d'un organe qui vérifierait et sanctionnerait la conformité des actes des autorités publiques à la Constitution, elle tend vers le système des constitutions souples.

Un trait encore est caractéristique du régime constitutionnel des deux pays : la méfiance, traditionnelle, à l'égard du pouvoir exécutif.

Les constituants français de 1875 ont voté des institutions monarchiques sous la forme d'une république. Ils ont investi la magistrature du Président de la République d'attributions étendues : le droit d'initiative et le droit de veto, les droit de convocation, d'ajournement et de dissolution des Chambres, l'exécution des lois, la gestion de l'administration, la nomination à tous les emplois, le commandement des armées en temps de paix et en temps de guerre...

Peu à peu le Président de la République a été, en fait dépouillé de l'exercice réel de ces prérogatives ; les unes sont tombées en désuétude, les autres sont passées aux mains du Gouvernement : celui-ci, responsable devant les Chambres, demeure dans la dépendance de ces dernières, qu'il n'a pas le pouvoir de dissoudre. Il n'a pu en conséquence empêcher une dégénérescence du système constitutionnel, qui s'est transformé par la prépondérance, sur le Gouvernement, du Corps législatif.

Si une telle modification de l'état des choses s'est opérée en France par voie d'évolution et sous l'influence des circonstances, par contre la Constitution polonaise, imitant

sans esprit critique le régime français, semble avoir favorisé de propos délibéré la prépondérance du Parlement sur le Gouvernement : une immunité exagérée, accordée aux parlementaires, la facilité avec laquelle les députés peuvent renverser le Gouvernement, l'impossibilité de fait pour le Président de la République de dissoudre le Parlement, enfin l'inexistence de tout contrôle de la constitutionnalité des lois, ont causé une hypertrophie des pouvoirs des Chambres, ou, pour mieux dire, de la Diète.

Tel est le défaut principal de la Constitution polonaise de 1921.

Aussi une refonte de la Constitution s'impose. De toutes les fractions de l'opinion publique des voix s'élèvent pour réclamer des modifications au régime politique tel qu'il est organisé actuellement en Pologne. Il n'est pas jusqu'aux auteurs mêmes de la Constitution qui ne se soient livrés sur elle à une critique sévère.

Il n'y a pas lieu de s'en étonner. La Constitution de 1921 fut une œuvre de transaction. Elle fut votée par une Diète où une majorité avait eu peine à se grouper. Des concessions furent faites de part et d'autre et cela au détriment de la logique du système constitutionnel.

Il y a plus. La Constitution polonaise, établie sur les modèles français, non seulement quant à ses principes fondamentaux, mais encore, nous l'avons vu, dans un certain nombre de détails, a créé des institutions qui, bonnes pour la France, ne répondent cependant pas de façon adéquate aux aspirations et aux besoins de la nation polonaise.

Soyons, pourtant, et réalistes, et justes ; et rendons à cette Constitution, au moment où elle va être révisée, ce qui

lui revient. C'est bien sous le régime de cette Constitution que le nouvel Etat polonais s'est consolidé; que la monnaie fut stabilisée et les finances assainies; que le commerce, l'industrie et l'économie nationale se relevèrent; que l'administration de l'Etat, œuvre malaisée à instaurer de toutes pièces, fut organisée et mise en ordre; que fut constituée une armée forte et, au dire d'une voix autorisée (1) « parfaitement capable de résister à une secousse » : que la Pologne a commencé à jouer sur le terrain international un rôle important et officiellement reconnu comme tel; qu'elle est devenue une puissance.

Dix ans seront bientôt écoulés depuis le jour où la Constitution a été votée. Aujourd'hui cette Constitution entre dans la voie d'une évolution. Mais il y a dix ans les pages de la vie constitutionnelle de la Pologne étaient encore blanches. Cette nation, non pas ressuscitée, car elle n'était jamais morte, mais restaurée politiquement, avait alors à se donner à elle-même une vie légale. Pour ce faire, elle a cherché des modèles puisque la sagesse lui conseillait de tenir compte de l'expérience acquise depuis deux siècles en cet ordre de choses par les nations qui avaient eu le bonheur de demeurer libres; et elle s'est tournée de préférence du côté où l'inclinaient, non seulement les tendances affectives, mais aussi les affinités spirituelles, c'est-à-dire vers la France. C'est à la France que la Pologne nouvelle a demandé des modèles et un point de départ pour sa vie constitutionnelle. Et il n'y a pas lieu de s'en étonner. Car si les liens sentimentaux sont très

(1) Maréchal FOCH.

forts entre les deux nations, et si la Pologne est de ces peuples qui n'oublient pas les services rendus, cependant il convient d'ajouter d'un point de vue tout objectif, que le génie de la France est fait de clarté et que la Pologne, nation slave, mais nation slave toute imprégnée de civilisation latine, a, elle aussi, soif de clarté et de raison, qualités de tout premier ordre dans le monde réaliste moderne.

Vu, le Doyen :

Vu, le Président :

BERTHÉLÉMY.

G. GIDEL.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S CHARLÉTY.

Bibliographie

SOURCES & TEXTES

Annales de l'Assemblée Nationale (1871-1876).

BONNARD. — Les Règlements des Assemblées Législatives en France depuis 1789, Paris, 1926.

Comptes rendus sténographiques de la Diète (Sprawozdania stenograficzne Sejmu), 1919-1921.

DUBANOWICZ. — La Constitution du 17 Mars 1921 (Konstytucja 17 Marca 1921), Varsovie, 1921.

DUGUIT & MONNIER. — Les Constitutions et les principales Lois politiques de la France depuis 1789, Paris, 1925.

DUMÉRIL & ROZYCKI. — La Constitution du 17 Mars 1921 (inédit).

Forme Constitutionnelle de la Pologne, Paris, 1791.

GRAPPIN. — Constitution de la République de Pologne, Paris, 1926.

Journal des Lois de la République de Pologne (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej).

Journal Officiel de la République Française.

Les Constitutions nouvelles (Nowe Konstytucje), Collection des textes officiels traduits sous la direction de Makowski, Varsovie, 1925.

Les projets de Constitution de la République de Pologne
(Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej),
Varsovie, 1920).

TRAITÉS

BARTHÉLEMY & DUEZ. — Traité élémentaire de Droit constitutionnel, Paris, 1926.

DUGUIT. — Manuel de Droit constitutionnel, Paris, 1923.

DUGUIT. — Traité de Droit constitutionnel, Paris, 1921-1924.

ESMEIN & NÉZARD. — Eléments de Droit Constitutionnel français et comparé, Paris, 1927-1928.

HAURIOU. — Précis de Droit constitutionnel, Paris, 1923.

KOMARNICKI. — Traité de Droit politique polonais (Polskie prawo polityczne), Varsovie, 1922.

MOREAU. — Précis élémentaire de Droit constitutionnel, Paris, 1928.

OUVRAGES SPÉCIAUX

AMELINE. — L'idée de la Souveraineté d'après les Ecrivains français du XVIII^e siècle, Paris, 1904.

BALZER. — La Constitution du 3 Mai (Konstytucja Trzeciego Maja).

BARTHÉLEMY. — L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X, Paris, 1903.

BARTHÉLEMY. — Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes, Paris, 1907.

- BARTHÉLEMY. — Le gouvernement de la France, Paris, 1924.
- BLOCH. — Le régime parlementaire. *Thèse*, Paris, 1905.
- BLONDEL. — Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois. *Thèse*, Aix-en-Provence, 1927.
- CARBON. — La pratique constitutionnelle de la France. *Thèse*, Montpellier, 1926.
- CARRÉ DE MALBERG. — Contribution à la théorie générale de l'Etat, Paris, 1922.
- CIECHANOW. — La Présidence de la République d'après les Lois de la Pologne contemporaine. *Thèse*, Paris, 1926.
- CROZAT. — Les Constitutions de la Pologne et de Dantzig. *Thèse*, Toulouse, 1923.
- DESFOUGÈRES. — Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois. *Thèse*, Paris, 1919.
- HO HIO KY. — Le contrôle de la constitutionnalité des Lois en France. *Thèse*, 1926.
- JAWORSKI. — Enquête sur la Constitution du 17 mars 1921 (Ankieta o Konstytucji 17 Marca 1921), Cracovie, 1924.
- KALINKA. — La Diète de Quatre Ans (Sejm Czteroletni), Cracovie, 1880.
- KLOTZ. — L'Œuvre législative de la Diète de 4 ans. *Thèse*, Paris, 1913.
- KOMARNICKI. — La revision de la Constitution polonaise (O zmianie Konstytucji polskiej), Wilno, 1927.
- KRZYMUSKI. — Histoire de la philosophie du droit (Historja filozofji prawa), Cracovie, 1923.

- KUTRZEBA. — Histoire de l'organisation politique de la Pologne (Historja ustroju Polski), Lwow, 1920.
- LAMBERT. — Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis, Paris, 1921.
- LEBLNC. — Du pouvoir des Tribunaux d'apprécier, en France, la constitutionnalité des Lois. *Thèse*, Paris, 1924.
- LEFEBVRE. — Etude sur les Lois Constitutionnelles de 1875, Paris, 1882.
- LEYRET. — Le Gouvernement et le Parlement, Paris, 1919.
- Notre Constitution (Nasza Konstytucja), série de conférences à l'Ecole des Sciences politiques de Cracovie, Cracovie, 1922.
- PACIORKOWSKI. — Les deux Constitutions (Dwie Konstytucje), Poznan, 1922.
- PERETIATKOWICZ. — L'Etat Moderne (Panstwo wspolczesne) Poznan, 1924.
- REDSLOB. — Le régime parlementaire, Paris, 1924.
- ROUSSEAU J.-J. — Contrat Social.
- RYMAR. — Le Trois Mai (3 Maja 1791), Cracovie, 1921.
- SLIWINSKI. — La Constitution du Trois Mai (Konstytucja Trzeciego Maja), Varsovie, 1921.
- STARZEWSKI. — La garantie légale de la constitutionnalité des Lois (Srodki zabezpieczenia prawnego konstytucyjnosci ustaw), Cracovie, 1928.

PÉRIODIQUES

Le Mouvement juridique et politique (Ruch prawniczy i ekonomiczny), Poznan.

Revue contemporaine (Przegląd współczesny), Cracovie.

Revue du Droit et de l'Administration (Przegląd Prawa i Administracji), Lwow.

Revue du monde polonais (Przegląd wszechpolski), Poznan.

Table des Matières

	Pages
Index des Abréviations	5
Introduction	7
<i>Chapitre Premier.</i> — La souveraineté nationale	13
<i>Chapitre II.</i> — Le gouvernement représentatif. Le mandat représentatif	23
<i>Chapitre III.</i> — La séparation des pouvoirs	35
<i>Chapitre IV.</i> — Le régime parlementaire	52
<i>Chapitre V.</i> — Le pouvoir exécutif	72
<i>Chapitre VI.</i> — Le pouvoir législatif	97
<i>Chapitre VII.</i> — La constitution des lois	116
Conclusion	133
Bibliographie	141
